



Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CEP 37.838-042 — CNPJ nº 17.884.412/0001-34

Fone: (35) 3739-2000 - endereço eletrônico: gabinete@andradas.mg.gov.br

sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

Ofício n.º 286/2025/Gabinete da Prefeita

Andradas, 13 de maio de 2025.

Assunto: **encaminha**

Senhor Presidente,

Em atenção ao Ofício n.º 179/2025/Gabinete da Presidência, Requerimento n.º 054/2025 formulado pela Vereadora *Valéria de Lima Sousa* protocolado nesta Prefeitura sob o n.º 5.384/2025, informo que a solicitação foi encaminhada à Secretária Municipal de Administração e Gestão de Pessoas, onde o Gerente da Divisão de Administração, Materiais e Suprimentos exarou parecer acerca da matéria, bem como, a Secretária Municipal de Educação, Esporte e Lazer, cuja cópia segue anexa para conhecimento e leitura em plenário.

Respeitosamente,


Margot Navarro Graziani Pioli
Prefeita Municipal

Excelentíssimo Senhor
Ademir dos Santos Perez
Presidente da Câmara Municipal
Andradas, MG



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS

REQUERIMENTO Nº 54/2025

“Requer informações detalhadas sobre o Processo Licitatório n.º 001/2025, que, por meio da Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2025, resultou na contratação da empresa A CONSULTORIA LTDA pelo valor de R\$56.208,00.”

Andradas, 15 de abril de 2025

À Sua Excelência, o Senhor

Ademir dos Santos Perez

Presidente da Câmara Municipal de Andradas

A Vereadora que se subscreve, vem a presença de Vossa Excelência, requerer que se oficie à Sra. Chefe do Executivo Municipal, requerendo informações detalhadas sobre o Processo Licitatório n.º 001/2025, que, por meio da Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2025, resultou na contratação da empresa A CONSULTORIA LTDA pelo valor de R\$ 56.208,00. A referida contratação, conforme consta no Termo de Homologação assinado pelo Executivo Municipal, destina-se ao assessoramento técnico e consultivo especializado à Secretaria Municipal de Educação, abrangendo planejamento, adesão, aprovação e execução de projetos e programas educacionais, além de suporte técnico e capacitação de gestores, diretores escolares, técnicos e especialistas educacionais.

Diante do caráter excepcional da inexigibilidade de licitação, do uso de recursos públicos e da necessidade de total transparência na administração municipal, solicito esclarecimentos formais e detalhados acerca dos seguintes pontos:

1. Justificativa para a Inexigibilidade de Licitação: • Qual a fundamentação técnica e jurídica específica que embasou a contratação direta da empresa A



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS

CONSULTORIA LTDA? • Houve estudo de mercado ou consulta a outras empresas capacitadas para a prestação do mesmo serviço? Se sim, quais empresas foram analisadas e por que foram descartadas? • Apresente o parecer jurídico que validou a inexigibilidade, demonstrando de forma clara a inviabilidade de competição para o serviço contratado.

2. Critérios de Escolha da Empresa Contratada: • Quais credenciais, qualificações técnicas e experiência comprovada a empresa A CONSULTORIA LTDA possui para justificar sua escolha? • Houve qualquer vínculo prévio entre esta empresa e membros da administração municipal ou da Secretaria de Educação?

3. Detalhamento do Objeto Contratado: • Apresente o plano de trabalho, cronograma detalhado de execução, descrição dos serviços específicos e os objetivos a serem alcançados. • Como será feita a capacitação e treinamento mencionados no contrato? Quantos servidores serão capacitados, qual a metodologia adotada e qual a duração do treinamento? • De que maneira esse contrato impactará diretamente a educação municipal, trazendo melhorias concretas e mensuráveis?

4. Fiscalização, Monitoramento e Prestação de Contas: • Quais mecanismos serão utilizados pela administração municipal para fiscalizar a execução do contrato? • Haverá entrega de relatórios periódicos detalhando as atividades desenvolvidas, resultados alcançados e a avaliação dos serviços prestados? • Quem será o responsável técnico na Prefeitura pelo acompanhamento desse contrato?

5. Pagamento e Recursos Financeiros: • Qual a origem dos recursos que financiarão essa contratação? O valor será pago de forma parcelada ou em parcela única? • Quais garantias contratuais foram estabelecidas para assegurar a efetiva prestação dos serviços contratados?

Diante do princípio da transparência que rege a administração pública (art. 37 da Constituição Federal) e do direito constitucional de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), solicito que as respostas sejam encaminhadas no prazo legal de 15 dias.



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS

Aguardo resposta formal e documentada dentro do prazo, para que possamos garantir que os investimentos feitos na educação municipal resultem, de fato, em melhorias concretas para a população de Andradas.

Atenciosamente,

Valéria de Lima Sousa

Vereadora



Processo nº 05384/2025

Exma. Sra.
Margot Navarro Graziani Pioli
Prefeita Municipal de Andradas – Minas Gerais

Com cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência as informações solicitadas pela nobre edil Valéria de Lima Sousa, nos termos do Requerimento mencionado em epígrafe, o que faz nos seguintes termos:

1 – Justificativa para a inexigibilidade de licitação:

A empresa A Consultoria foi contratada por meio de inexigibilidade de licitação com fundamento na previsão legal constante do art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021. A inexigibilidade fundada no art. 74, III, c da Lei nº 14.133/2021 depende da conjugação de três requisitos, a saber:

- I - tratar-se de um serviço executado de forma predominantemente intelectual;
- II - possuir características que impossibilite a comparação objetiva de propostas e,
- III - ser executado por profissional ou empresa de notória especialização.

O objeto da contratação em questão se trata de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual de assessoramento técnico e consultivo especializado ao órgão municipal, junto à Secretaria requisitante, para fins de planejamento, adesão, aprovação, execução de projetos e programas da área, além de suporte técnico para as demais ações e demandas técnicas de planejamento e gestão especializadas, com Capacitação, Treinamento e aperfeiçoamento (*on the job training*) de pessoal da Secretaria Municipal de Educação, Gestores, Diretores Escolares, Técnicos e Especialistas Educacionais, referente à legislação educacional específica, ações, recursos e programas educacionais.

Veja-se, neste sentido, que em relação aos serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, ofertados pela empresa contratada, por mais que os servidores do quadro técnico vinculado à secretaria Municipal de Educação detenham destacada competência para o exercício de suas atribuições, o serviço a ser contratado não é comum, rotineiro ou usual da Administração.

Em especial pelo fato de que as ações de assessoria e consultoria voltadas à melhoria da qualidade, dos planejamentos e da efetividade dos investimentos públicos em educação, demandam a ampliação das ações e condutas técnicas e administrativas voltadas ao controle qualitativo dos recursos investidos na área, fugindo não só da rotina de serviços da Secretaria



Municipal de Educação, como da própria estrutura técnica que atende ao município nos setores técnicos afins ou que se relacionam diretamente com a área educacional.

Da mesma forma, os serviços técnicos especializados de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de forma continuada integram tema que requer a necessária especialização e experiência profissional, a qual não se encontra disponível no atual quadro de servidores vinculados à Secretaria Municipal de Educação, assim como nos demais setores técnicos de apoio às atividades de gestão e assessoramento superior.

Em especial para fins do treinamento "on the job", o qual se constitui como forma de desenvolvimento profissional que ocorre no próprio ambiente de trabalho, onde os servidores podem aprender ou aperfeiçoar as habilidades necessárias para o melhor exercício de suas atribuições e funções, por meio da prática e da experiência direta em suas funções.

Este tipo de treinamento permite que os funcionários aprendam no contexto real do trabalho, aplicando imediatamente o que aprenderam. Isso torna o treinamento mais relevante, prático e envolvente e, no contexto da educação pública, o treinamento também pode ser aplicado a gestores educacionais, diretores escolares, especialistas e outros servidores do setor público de educação.

Assim, os serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual contratados por intermédio da empresa A Consultoria se caracterizam como soluções de planejamento e gestão que, por certo, para que sejam executados de forma satisfatória, demandam empresa e profissionais que detenham o amplo reconhecimento de sua atuação profissional, ou seja, notoriamente especializados, cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenhos anteriores, estudos, experiência, publicações, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Neste sentido, orienta o próprio Tribunal de Contas da União:

*“(...) A notória especialização do profissional ou da empresa deve ser comprovada por desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com as atividades contratadas que permitam inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato. **Note-se que a Lei 14.133/2021 estabelece a exigência de que o trabalho seja reconhecidamente adequado, diferentemente da Lei 8.666/1993, que previa a exigência de que o trabalho fosse “indiscutivelmente o mais adequado”. (...)**”*



Assim, face à notória especialização da empresa e de sua respectiva equipe técnica, bem como pelo fato dos serviços contratados serem caracterizados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e, principalmente pela impossibilidade de comparação objetiva entre propostas de outras empresas, que embora prestem serviços de assessoria educacional, não dispõe das mesmas experiências anteriores conforme demanda de serviços apresentada pela Secretaria de Educação, bem como profissionais em seu quadro técnico com as necessárias experiências anteriores ou mesmo publicações na área do objeto contratual (fatores que seguramente permitiram que o trabalho realizado pela empresa A Consultoria fosse reconhecido como essencial e adequado para a plena satisfação do objeto contratual), a contratação se deu por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, c da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, a contratação de empresas para a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual por meio de inexigibilidade de licitação, em especial para atendimento de diversas outras demandas da educação pública é, sem dúvidas, a praxe legal e administrativa não só no Município de Andradas, principalmente após as novas diretrizes trazidas pela Lei 14.133/2021, para contratações de assessorias ou consultorias técnicas. Neste sentido:

*“O Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga CIMVALPI, torna público a Ata de Registro de Preços nº 017/2025, referente ao Processo nº 070039/2025, junto a empresa RITA LOPES CONSULTORIA EDUCACIONAL LTDA, CNPJ nº 57.818.787/0001-10, cujo objeto é o **Registro de preços visando a contratação de empresa especializada para eventual e futura prestação de serviços de consultoria pedagógica visando o fortalecimento da educação inclusiva e tecnológica para os alunos, utilizando metodologias inovadoras de ensino-aprendizagem, com utilização de tecnologias, buscando a igualdade e oportunidade para todos os alunos, para atendimento dos Municípios consorciados ao CIMVALPI e o programa Escola de Governo do CIMVALPI.** Valor: R\$ 84.760,00 (oitenta e quatro mil e setecentos e sessenta reais). Data da Assinatura: 14/02/2025. Vigência: 12 (doze) meses. Ponte Nova - MG, 14 de fevereiro de 2025. Júlio Corrêa Guimarães. Diretor Técnico Administrativo.”*

Merece atenção, na contratação acima citada, que o Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga CIMVALPI (composto por mais de 40 municípios), contratou por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, “a”, “b”, e “c” da Lei 14.133/2021, serviços de consultoria pedagógica visando o fortalecimento da educação inclusiva e tecnológica para os alunos, utilizando metodologias inovadoras de ensino-aprendizagem, com utilização de tecnologias, buscando a igualdade e oportunidade para todos os alunos, para



atendimento dos Municípios consorciados e de seu programa Escola de Governo, **empresa recém-criada no mercado (aberta em 24/10/2024) para a oferta de tais serviços e que, com pouco mais de 90 (noventa) dias no mercado, já teve sua notória especialização reconhecida para fins do que estabelece o art. 74, III da Lei 14.133/21.**

Ademais, outros municípios, da mesma forma, também contratam assessorias e consultorias técnicas para atendimento de outras demandas de assessoramento técnico da educação pública por meio de inexigibilidade de licitação, em especial após as novas diretrizes trazidas pela Lei 14.133/2021:

“PREFEITURA MUNICIPAL DE BELA VISTA DE MINAS – HOMOLOGAÇÃO, ADJUDICAÇÃO E RATIFICAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 35/2023, Processo nº 134/2023. Empresa: RFONTES ASSESSORIA E CONSULTORIA – CNPJ nº 03.252.971/0001-17. Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, para capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de forma continuada, com assessoria e consultoria técnica, referentes à interpretação, aplicação e implementação da legislação e normas educacionais específicas federais, estaduais e municipais, aplicáveis à gestão e ao funcionamento dos órgãos e escolas da rede pública municipal de ensino, ações, recursos e programas educacionais. Samantha Aparecida Ávila Costa Magalhães – Prefeita Municipal. (Bela Vista de Minas, 06 de Outubro de 2023 – Diário Oficial Eletrônico – ANO VIII | Nº 1512 – Lei Complementar 514 de 08/08/2013 - www.belavistademinas.mg.gov.br)”

“TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE Nº 14/2025 PRC. SEI Nº 0941.0.000002667/2025-4. PROCESSO: 11220/2025 Considerando, que o presente processo encontra-se em conformidade com a legislação pertinente (art. 74, inciso III, alínea ‘c’, da Lei Federal nº 14.133/2021), da Lei nº 14.133/2021, e com arrimo na autorização da autoridade competente (art.72, VIII, da Lei 14133/2021), RATIFICO a INEXIGIBILIDADE em favor da empresa BRA CONSULTORIA GESTÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA/ME inscrita no CNPJ n.º 28.803.108/0001-31, que tem como objeto “Contratação de empresa especializada em serviço de assessoria e consultoria especializada na execução, acompanhamento e prestação de contas de assessoria e consultoria especializada na execução, acompanhamento e prestação de contas dos recursos da Secretaria Municipal de Educação e Esportes”, ao preço total de R\$168.000,00 (cento e sessenta e oito mil reais), sob a dotação orçamentária: 12.122.0001.2.039.339039. Após



cumpridas as formalidades de praxe, Publique-se e Cumpra-se. Viçosa, 14 de abril de 2025. Ângelo Chequer Prefeito Municipal.”

*“TERMO DE HOMOLOGAÇÃO Cristina, 01 de Março de 2024. INEXIGIBILIDADE Nº 005/2024 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO N 023/2024. Minas Mais Tecnologia Assessoria Ltda. CNPJ 37.658.396/0001-24 Nos termos do inciso II do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/21 - Nova Lei de Licitações e com base no parecer favorável, emitido pela Assessoria Jurídica, homologo a referida Inexigibilidade para **Contratação de Consultoria e Assessoria Técnica para a Secretaria Municipal de Educação, para assessorar e capacitar a equipe da Secretaria na elaboração, monitoramento e execução dos programas da Educação.** Valor Contratado: R\$ 21.600,00 (vinte e um mil e seiscentos reais), nos termos do artigo 74, inciso III da Lei Federal n 14.133/21 (de Licitações e Contratos Administrativos). Determino que seja expedida a autorização de Serviços (A.F.) à empresa, convocando-a para cumprir o contrato, no prazo e nas demais condições determinadas neste instrumento. Ricardo Pereira Azevedo Prefeito Municipal”*

Por derradeiro, no que tange à inviabilidade de competição, o Professor Marçal Justen Filho¹ ensina que a inexigibilidade fática hábil a sustentar a inviabilidade de competição, pode se dar tanto por ausência de pluralidade de alternativas como ausência de mercado concorrencial ou impossibilidade de julgamento objetivo e até por ausência de definição objetiva da prestação. Neste mesmo sentido, Ronny Charles:

*“(…) importante registrar que competição inviável, para fins de aplicação da inexigibilidade, não ocorre apenas nas situações em que é impossível haver disputa, **mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).** Isso pode ocorrer, por exemplo, quando para a contratação de um serviço não singular seja necessário (a) um (a) profissional altamente qualificado (a), para assessoramento estratégico, quando a submissão ao procedimento licitatório se apresentasse incompatível com uma seleção eficiente.”*

Assim, em se tratando dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual de treinamento e capacitação, bem como assessoria e

¹ Citado em NIEBUHR, Joel Menezes. A polêmica da singularidade como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Blog Zenite. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>. Pag. 960/961)



consultoria técnica então contratados junto à empresa A Consultoria, resta caracterizada a inviabilidade de competição (em especial pela impossibilidade de comparação objetiva de propostas), posto que a realização de licitação mostra-se, sem dúvidas, inadequada para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Acompanha o presente expediente, o parecer jurídico referente ao processo de contratação em questão.

2 - Critérios de escolha da empresa contratada:

A Empresa A Consultoria, sem dúvidas, apresenta todas as credenciais legais e técnicas, assim como destacada experiência e notória especialização, capaz de justificar sua contratação nos termos do art. 74, III, c da Lei nº 14.133/2021, inclusive pelos atestados de capacidade técnica apresentados, bem como acervo técnico e de capacidade de seus profissionais, os quais acompanham o presente expediente e que serviram de critérios objetivos para a escolha da então contratada.

Merece destaque, ainda, o fato concreto de que a empresa A Consultoria e seu respectivo quadro técnico detêm ampla experiência na execução dos serviços contratados, a qual conta com quadro técnico altamente especializado em áreas estratégicas da gestão educacional pública.

A empresa conta com profissionais da área de Administração, Gestão Pública Educacional, Direito, Auditoria no Setor Público, todos com experiência profissional comprovada e destacada atuação nas respectivas áreas, com formação em renomadas universidades e instituições de ensino superior (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo – FEA USP; Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora; Fundação João Pinheiro, entre outras), os quais atuam como consultores em diversos municípios mineiros, inclusive com publicações em âmbito internacional.

A equipe tem ampla experiência voltada à gestão educacional pública, com destacada atuação profissional na área de legislação e normas educacionais, programas e políticas públicas, utilização e aplicação dos recursos públicos da área de educação, elaboração e implementação de planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação básica, sistemas de avaliação de desempenho, criação, estruturação, normatização e funcionamento de sistemas municipais de ensino.



Os consultores educacionais também contam com importante experiência na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de planos municipais de educação, metas e estratégias de planejamento educacional, com profundo conhecimento e experiências referentes às realidades locais da gestão educacional municipal, os quais participam ativamente de discussões municipais, regionais, estaduais e nacionais na construção de políticas públicas de educação.

Assim, os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual ora contratados primaram pela fiel observância ao interesse público e à legalidade, em estrita observância ao que estabelece o art. 74, inciso III, “c” da Lei 14.133/2021, sendo que a escolha da empresa se deu a partir de seu robusto arcabouço técnico e de sua equipe, o qual dá conta da notória especialização exigida pela lei.

3 – Detalhamento do objeto contratado:

O objeto contratado se encontra detalhado no Termo de Referência (Item 2 – Descrição Detalhada da Contratação), nos seguintes termos:

ITEM	QNTDE	ESPECIFICAÇÃO
1	01	1. OBJETIVOS 1.1. Objetivo Geral Disponibilizar assessoramento técnico e consultivo especializado ao órgão municipal de educação, para fins de planejamento, adesão, aprovação, execução de projetos e programas da área, além de suporte técnico para as demais ações e demandas técnicas de planejamento e gestão especializadas, com Capacitação, Treinamento e aperfeiçoamento (<i>on the job training</i>) de pessoal da Secretaria Municipal de Educação. 1.2. Objetivos Específicos - Assessoria e consultoria com foco na gestão da educação municipal; - Capacitação, treinamento e aperfeiçoamento (<i>on the job training</i>) de pessoal da Secretaria Municipal de Educação, Gestores, Diretores Escolares, Técnicos e Especialistas Educacionais; - Informações e orientações acerca dos recursos educacionais repassados ao município, inclusive sobre a



	correta utilização dos mesmos; • Informações e orientações acerca dos programas e projetos federais, estaduais e municipais para a educação, com suporte técnico para os cadastros necessários, monitoramento, execução e prestações de contas, observando os prazos legais e institucionais; • Assessorar na execução e monitoramento do PAR (Plano de Ações Articuladas), inclusive obras e demais ações, bem como na elaboração, acompanhamento e avaliação do PME (Plano Municipal de Educação). 2. ESCOPO DOS SERVIÇOS Além de observar o objetivo geral e os objetivos específicos, a contratada deverá: • Mapear as demandas do município relacionadas programas, projetos e ações educacionais. • Elaborar e submeter planos de trabalho e projetos nos sistemas respectivos. • Monitorar e avaliar a execução dos projetos vinculados ao FNDE/MEC/SEE MG. • Prestar orientações técnicas à equipe municipal quanto às exigências do FNDE/MEC/SEE MG. • Acompanhar a prestação de contas, revisando documentos e validando informações. 3. RESULTADOS ESPERADOS • Maior eficiência e eficácia na gestão educacional; • Melhoria qualitativa na utilização dos recursos educacionais, a partir do planejamento, execução e foco nos resultados; • Segurança Técnica e normativa para fins de atendimento e observância às legislações e normas da educação; • Capacitação e atualização (em serviço) das equipes municipais da educação; • Transparência e eficiência na utilização dos recursos e prestação de contas dos programas e projetos educacionais.
--	--

A capacitação dos servidores é feita de forma contínua, inclusive por meio de encontros técnicos periódicos e, conforme modalidade *on the job*, será feita em trabalho, de acordo com a



demanda de cada setor educacional, apresentada pela Secretaria de Educação e dentro do escopo contratual.

Em relação aos impactos do contrato na educação municipal, tais informações constam do “Item 3 – Resultados Esperados” acima colacionado.

4 – Fiscalização, monitoramento e prestação de contas:

Em relação à gestão e fiscalização do contrato, as respectivas ações e procedimentos administrativos inerentes a tais condutas constam devidamente descritas no item 6 do Termo de Referência do processo em questão, parte integrante do contrato de prestação de serviços (cláusula terceira), nos seguintes termos:

6. MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

6.1. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei nº 14.133/21, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

6.2. Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.

6.3. As comunicações entre o órgão ou entidade e a contratada devem ser realizadas por escrito sempre que o ato exigir tal formalidade, admitindo-se o uso de mensagem eletrônica para esse fim.

6.4. O órgão ou entidade poderá convocar representante da empresa para adoção de providências que devam ser cumpridas de imediato.

6.5. Após a assinatura do contrato ou instrumento equivalente, o órgão ou entidade poderá convocar o representante da empresa contratada para reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.

Fiscalização

6.6. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada pelo(s) fiscal(is) do contrato, ou pelos respectivos substitutos (Lei nº 14.133/21, art. 117, caput).

Fiscalização Técnica



6.7. O fiscal técnico do contrato acompanhará a execução do contrato, para que sejam cumpridas todas as condições estabelecidas no contrato, de modo a assegurar os melhores resultados para a Administração;

6.7.1. O fiscal técnico do contrato anotará no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. (Lei nº 14.133, de 2021, art. 117, §1º);

6.7.2. Identificada qualquer inexactidão ou irregularidade, o fiscal técnico do contrato comunicará ao fiscal administrativo a necessidade de emissão de notificação para a correção da execução do contrato, determinando prazo para a correção.

6.7.3. O fiscal técnico do contrato informará ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso.

6.7.4. No caso de ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas aprazadas, o fiscal técnico do contrato comunicará o fato imediatamente ao gestor do contrato.

6.7.5. O fiscal técnico do contrato comunicará ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual.

Fiscalização Administrativa

6.7.6. O fiscal administrativo do contrato fará a formalização de apostilamento e termos aditivos, solicitando quaisquer documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário;

6.7.6.1. Caso ocorra descumprimento das obrigações contratuais, o fiscal administrativo do contrato atuará tempestivamente na solução do problema, reportando ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;

Gestor do Contrato

6.8. O gestor do contrato coordenará a atualização do processo de acompanhamento e fiscalização do contrato contendo todos os registros formais da execução no histórico de gerenciamento do contrato, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, elaborando relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração;

6.9. O gestor do contrato acompanhará os registros realizados pelos fiscais do contrato, de todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato e as



medidas adotadas, informando, se for o caso, à autoridade superior àquelas que ultrapassarem a sua competência.

6.10. Quando for o caso, o gestor do contrato emitirá documento comprobatório da avaliação realizada pelos fiscais técnico e administrativo quanto ao cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado nos indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, devendo constar do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações.

6.11. O gestor do contrato tomará providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei nº 14.133, de 2021, ou pelo agente ou pelo setor com competência para tal, conforme o caso.

6.12. O gestor do contrato deverá elaborar relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

5 – Pagamento e recursos financeiros:

Em relação aos recursos utilizados para o custeio das despesas inerentes à contratação em questão, os mesmos serão suportados pela fonte constante da dotação orçamentária informada na cláusula décima terceira do contrato, a saber, 02.09.01.12.122.2001.2047.3.3.90.35.00, ficha 689, sendo que o valor total constante do contrato, para a execução dos serviços prestados, será pago de forma parcelada, em parcelas mensais, durante o período de vigência contratual.

Dada natureza do objeto contratual e ao valor da contratação, não foram exigidas garantias contratuais de execução do objeto, o qual se caracteriza como serviço contínuo.

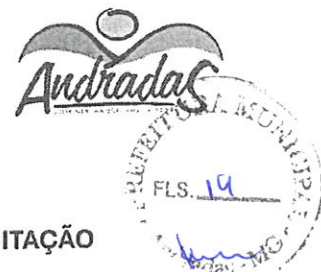
Prestadas as informações solicitadas, renovamos nossos protestos de respeito e consideração, colocando-nos à disposição.

Andradas, 12 de maio de 2025.

Assinado Digitalmente
Regina Aparecida Cavacini de Lima
Secretária Municipal de Educação, Esporte e Lazer



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDRADAS
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER
Rua: Praça Cel. Antônio Augusto de Oliveira, nº 200 – Centro
Andradas – Minas Gerais
Telefone: (35)3731-2082
CEP: 37838-016
educacao@andradas.mg.gov.br



JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Objeto da Contratação

A contratação visa obter assessoramento técnico e consultivo especializado para o planejamento, execução e gestão de projetos e programas educacionais, incluindo a capacitação das equipes da Secretaria Municipal de Educação do Município de Andradas/MG.

Fundamentação Legal

De acordo com o Art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, é permitida a contratação direta por inexigibilidade em serviços técnicos de natureza singular que demandem notória especialização.

Singularidade do Serviço e Notória Especialização

A natureza singular do serviço está relacionada à complexidade técnica e à necessidade de personalização, envolvendo:

- **Treinamento "on the job":** Aprendizado prático no ambiente de trabalho, contextualizado às demandas específicas da gestão educacional municipal.
- **Especialização comprovada:** Exige-se histórico de atuação em projetos semelhantes, com resultados mensuráveis em municípios de características similares.
- **Impacto na qualidade educacional:** A consultoria contribuirá diretamente para a melhoria na gestão de recursos e no planejamento estratégico da educação municipal.

Impossibilidade de Competitividade

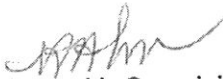
A singularidade e especificidade técnica do objeto impedem a realização de uma competição viável, pois não há múltiplas empresas ou profissionais com a qualificação necessária para atender às demandas específicas do município.

Benefícios da Contratação

- **Eficiência na gestão educacional:** Melhoria nos processos administrativos e no uso dos recursos públicos.
- **Capacitação técnica:** Desenvolvimento contínuo das equipes municipais.
- **Conformidade legal:** Garantia do cumprimento das normas educacionais e regulatórias.

Conclusão

A contratação é indispensável para assegurar a execução de serviços especializados, com impacto positivo na gestão educacional e no cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação, respeitando os princípios da eficiência e da qualidade no serviço público.


Regina Aparecida Cavacini de Lima
Secretária Municipal de Educação, Esporte e Lazer



Prefeitura Municipal de Andradás – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradás.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br



PARECER JURÍDICO

À Supervisora da Seção de Licitações

Processo licitatório nº 001/2025

Inexigibilidade nº 001/2025

I - DA CONSULTA

Tratam os autos de pedido para análise e parecer com intuito de se analisar a viabilidade da Contratação da *A CONSULTORIA LTDA* cujo objeto é *CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FINS DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO E CONSULTIVO ESPECIALIZADO AO ÓRGÃO MUNICIPAL JUNTO À SECRETARIA REQUISITANTE PARA FINS DE PLANEJAMENTO, ADESAO, APROVAÇÃO, EXECUÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS DA ÁREA, ALÉM DE SUPORTE TÉCNICO PARA AS DEMAIS AÇÕES E DEMANDAS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESPECIALIZADAS, COM CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO (ON THE JOB TRAINING) DE PESSOAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, GESTORES, DIRETORES ESCOLARES, TÉCNICOS E ESPECIALISTAS EDUCACIONAIS, REFERENTE À LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL ESPECÍFICA, AÇÕES, RECURSOS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS*, sem prejuízo da realização de atividades jurídico-administrativas e jurisdicionais, competindo-lhe as seguintes atividades de natureza singular, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no artigo 74, III, alíneas “a”, “b”, “c” e “e”, da Lei nº 14.133/21, para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de Documentação e pelo Procedimento da Licitação.

Aponto o recebimento dos autos da inexigibilidade supra é para fins do disposto no art. 53 da Lei 14.133/21.

Nos autos constam a proposta dos honorários, os atos administrativos pertinentes e toda documentação da empresa a ser contratada, assim como as certidões negativas e os atestados de capacidade técnica.

É o sucinto relatório, passo a opinar.



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br



II - DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO

O artigo 53, da lei de licitações, traz a necessidade de haver elaboração de parecer jurídico, vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - Appreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Ademais, passa-se à análise da questão trazida nestes autos.

III - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Cumprir pontuar que a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na conveniência, oportunidade, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos, além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, dentre outros.

No caso de o Gestor, excepcionalmente, optar pela contratação dos serviços de assessoria e consultorias, bem como de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, por exemplo, deve o mesmo, nos autos do respectivo processo administrativo, motivar a sua escolha, demonstrando, exemplificativamente, através de análises técnicas e econômicas, a necessidade e viabilidade da medida.

O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, in verbis:



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, ressalvados os casos especificados na legislação. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento as hipóteses, previstas em lei (v.g. artigo 74, da Lei 14.133/2021), de licitação dispensada, de licitação dispensável e as de inexigibilidade de licitação.

Para o caso em análise, diz o art. 74, III da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

No que se refere às hipóteses de contratação direta, utilizada analogamente ao caso, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, esclarece que:



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

*“(…) na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que ficaria inserida na competência discricionária da Administração. **Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração;** a licitação é, portanto, inviável.” (Destacamos)*

Nesse contexto, insta registrar que a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 74, autoriza a contratação de serviços técnicos especializados. Sendo que **serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido**, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles: “*são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão*”.

Nesse intento, o §3.º do referido artigo 74, assim dispõe:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Por sua vez, a Lei 14.039/2020, acresceu o artigo 3-A no Estatuto da OAB

*Lei 14.039/2020 Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A: “Art. 3º-A. **Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização**, nos termos da lei. Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é*



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

90
Ø

essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

Sendo assim, como no caso em análise a consultoria será prestada por uma empresa, são por sua natureza **considerado singulares**, mas deve ser comprovada sua notória especialização, o que restou demonstrada nos autos ao anexar o currículo, diplomas e atestados de capacidade técnica, por exemplo, com objeto semelhante ao que aqui pretende-se contratar. Assim, preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epígrafados, é de ser acolhida a contratação.

A notória especialização não se confunde com a especialização comum, ordinária. Ao revés, é a especialização diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo de atuação.

Salienta-se que o mesmo se perfaz nos atributos que destacam um determinado particular em relação aos demais, traduzindo-se, portanto, na sua maior habilitação em executar o objeto singular do contrato. Sublinhe-se que este pressuposto poderá ser testificado mediante documentos formais, como título de especialização, certificado de cursos, título de mestre, autoria de obras técnicas ou o desenvolvimento eficaz de serviços semelhantes.

É cediço que a Administração não tem como atestar, com exatidão, a capacitação do contratado. Todavia, tal fato não a autoriza a contratar diretamente o particular sem perquirir a qualificação do mesmo, a fim de que fique evidenciado, **ao menos**, que suas **habilidades transcendem o conhecimento comum e que são adequadas à execução do objeto do ajuste**, que, *data vênia*, é o que podemos extrair da análise dos documentos.

Aliás, a elaboração de laudos técnicos já seria mais que suficiente para ratificar a contratação, até porque, no Município, não temos profissional habilitado e capacitado principalmente com especialidade na área da educação.

Dessa forma, pontue-se, mais uma vez, para que a Administração contrate diretamente por inexigibilidade, deve ficar adequadamente demonstrada, através de elementos objetivos e formais, a notória especialização do particular contratado.

Sobre o tema inexigibilidade do processo licitatório, o C. TCU editou a Súmula nº 252, vazada nos seguintes termos:

*A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado, entre os***

9



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado ”. (Destacamos)

Nessa senda, imperioso consignar que, em consonância com a mais recente jurisprudência do STF, aliado à presença dos requisitos legais autorizadores até aqui examinados (inviabilidade de competição, singularidade do objeto, notória especialização instauração de processo administrativo prévio), deve ficar demonstrado também que o **preço cobrado é compatível com o praticado pelo mercado**, vejamos:

“IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa.” (Inq. 3074/SCSANTA CATARINA INQUÉRITO Relator: Min. ROBERTO BARROSO Julgamento: 26/08/2014. Órgão Julgador: Primeira Turma)

Seguindo a mesma linha, assim dispõe o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, arts. 25, II e 13, V. 2. Para concluir-se de forma diversa do entendimento do Tribunal a quo - "A excepcionalidade, a extraordinariedade, a relevância do serviço justificam a contratação especial, independentemente de licitação" -, seria necessário o reexame



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

92
d

fático probatório dos autos, inviável na via manejada, a teor da Súmula 7 do STJ. 3. Recurso especial não conhecido. (STJ, T2 - Segunda Turma, REsp 726.175/SP, Rel. Min. Castro Meira, j. 22/02/2011, p. DJe 15/03/2011).

Nesse diapasão, verificamos que o valor do serviço é de R\$ 56.208,00/ano, ou R\$ 4.684,00/mês, conforme proposta anexada aos autos. Apesar de ter sido anexado notas fiscais às fls. 61/66, cujos valores são variados, partindo de R\$ 3.766,63 (cidade de Camanducaia), R\$ 4.593,71 (cidade de Pouco Alegre) até R\$ 5.190,00 (cidade de Jaceaba), não há nada por parte da Secretaria de Educação que justifique o preço, seja no termo de referência (fls.08/13) ou na justificativa para contratação (fls. 14).

Além disso, tem de haver uma confiança intrínseca à relação entre consultoria e cliente, pois nota-se que a inexigibilidade de licitação é único meio para a contratação do serviço advocatício ou de consultoria pela Administração Pública. Isso porque, a inexigibilidade de licitação pode se manifestar ainda quando existem vários especialistas aptos a prestarem o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

A existência de uma pluralidade de profissionais aptos à satisfação do objeto, como se disse, não descaracteriza a inexigibilidade, tampouco retira a carga de subjetividade relativa à execução do objeto: cada profissional ou empresa o executaria de uma forma, mediante a aplicação de seus conhecimentos, critérios, técnicas e táticas. Diante dessa pluralidade de opções para satisfazer o objeto desejado, a questão que naturalmente surge é a de como escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, remanescendo, na espécie, típico exercício de competência discricionária. Cabe à autoridade competente e aos seus auxiliares avaliar, motivadamente, a contratação conveniente e oportuna para o município.

Assim é que diante de diversos advogados, escritórios ou consultores que sejam portadores de especialização e reconhecimento para a efetiva execução do objeto (serviço) pretendido pela Administração, **a escolha que é subjetiva** — mas devidamente motivada — deve recair sobre aquele que, em razão do cumprimento dos elementos objetivos (desempenho anterior, estudos, confiança, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica) transmite à Administração a confiança de que o seu trabalho é o mais adequado (confira-se, no TCU, o Acórdão 2.616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.10.2015).

J



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

93
A

Por esse motivo, a Administração, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, **avaliando conceitos de valor**, variáveis em grau maior ou menor, escolhe um dos especialistas em detrimento dos demais existentes.

Assim, como o grau de confiança depositado na contratação do profissional, em razão da sua carga subjetiva, não é suscetível de ser valorado no bojo de um certame licitatório que se encontra no âmbito de atuação discricionária do administrador público, razão pela qual a competição em um procedimento licitatório padrão se torna inviável.

Ademais é de ser observado que a contratação de profissionais jurídicos envolve a estrita habilidade no trato profissional, sendo definido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil através de súmula a matéria, in verbis:

SÚMULA N. 04/2012/COP de 17.SET.2012. O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933- 6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: "ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal"

Assim, o valor da proposta discriminada **na Proposta de Prestação de Serviços apresentado pelo proponente constante nos autos foi estruturado com base nos valores praticados para o mesmo objeto em outros municípios, conforme documentos**, porém, deve a Secretaria requisitante justificar que está dentro do que é praticado no mercado e o que já foi pago pelo próprio município.

IV – ANÁLISE DA MINUTA

Com relação à análise da minuta do contrato, temos que ela deve possuir os requisitos constantes no artigo 92, da Lei de Licitações, vejamos:

J



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

94
d

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - O objeto e seus elementos característicos;

II - A vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - O regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - A matriz de risco, quando for o caso;

X - O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - As condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as

J



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

95
d

condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Da análise feita, constatei que a minuta atende ao dispositivo acima, bem como foi feita a inclusão de cláusula sugerida no termo de referência.

V - CONCLUSÃO

Do exposto, à vista do exposto, o parecer é pela regularidade jurídico-formal do processo de inexigibilidade nº 001/2025, desde que a secretaria requisitante apresente justificativa de que os valores estão dentro do que é praticado no mercado.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

É o parecer, s.m.j.

Andradas, 07 de janeiro de 2025.

Daniel Henrique Ferraz

Procurador Geral do Município

Recebido em 08/01/25

Maria Rita Milan Basso
Supervisora da Seção de Licitação
Matrícula - 570



Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CNPJ n.º 17.884.412/0001-34 – CEP 37795-000

Fone: (35) 3739-2550 – endereço eletrônico: andradas@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

Ofício nº: 032/2025

Assunto: Resposta ao Requerimento nº 54/2025 – Processo Licitatório nº 001/2025 – Inexigibilidade nº 001/2025.

Andradas, 05 de maio de 2025.

À

Sra. Renata Martins Couto Lorena

Secretária Municipal de Administração e Gestão de Pessoas

Prefeitura Municipal de Andradas

Prezada Secretária,

Em atenção ao Requerimento 054/2025 apresentado pela Câmara Municipal de Andradas, que trata do Processo Licitatório nº 001/2025, Inexigibilidade nº 001/2025, cujo objeto consiste na “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FINS DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO E CONSULTIVO ESPECIALIZADO AO ÓRGÃO MUNICIPAL, JUNTO À SECRETARIA REQUISITANTE, PARA FINS DE PLANEJAMENTO, ADESÃO, APROVAÇÃO, EXECUÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS DA ÁREA, ALÉM DE SUPORTE TÉCNICO PARA AS DEMAIS AÇÕES E DEMANDAS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESPECIALIZADAS, COM CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO (ON THE JOB TRAINING) DE PESSOAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, GESTORES, DIRETORES ESCOLARES, TÉCNICOS E ESPECIALISTAS EDUCACIONAIS, REFERENTE À LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL ESPECÍFICA, AÇÕES, RECURSOS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS”, apresentamos, por meio deste ofício, o relatório detalhado em relação ao Item 1 – Justificativa para a Inexigibilidade de Licitação, onde questiona-se sobre “a



Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CNPJ n.º 17.884.412/0001-34 – CEP 37795-000

Fone: (35) 3739-2550 – endereço eletrônico: andradas@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

fundamentação técnica e jurídica específica que embasou a contratação direta da empresa”.

A contratação da empresa A CONSULTORIA LTDA, CNPJ 35.236.886/0001-51, foi fundamentada no disposto no **artigo 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021**, que prevê a possibilidade de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, relacionados ao assessoramento e consultoria, quando prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, cuja singularidade inviabilize a competição.

Conforme estabelecido no processo administrativo, o serviço contratado envolve assessoramento técnico e consultivo especializado à Secretaria Municipal de Educação, englobando o planejamento, adesão, aprovação e execução de projetos e programas educacionais, além de suporte técnico contínuo e capacitação dos profissionais da educação. Trata-se de um serviço com características singulares e personalizadas, não padronizáveis, cujos resultados estão diretamente vinculados à experiência e ao domínio técnico da contratada sobre políticas públicas educacionais.

A Justificativa da Inexigibilidade de Licitação, elaborada pela Secretaria Municipal de Educação e anexada aos autos, detalha que o objeto contratado exige conhecimentos especializados, domínio de legislações específicas, bem como vivência prática na implementação de programas educacionais de cooperação federativa. Tais requisitos são compatíveis com o histórico de atuação e qualificação técnica da empresa contratada, conforme documentação apresentada e analisada juridicamente.

Além disso, não se trata de uma simples prestação de serviço genérico, mas sim de um trabalho de natureza intelectual estratégica, que requer envolvimento técnico intensivo, soluções sob medida e acompanhamento direto das realidades locais, o que reforça a inviabilidade de competição ampla.

O processo conta ainda com **Parecer Jurídico emitido pelo Procurador-Geral do Município**, devidamente anexado aos autos, o qual valida juridicamente a contratação, reconhecendo a legalidade e a conformidade da inexigibilidade com os pressupostos estabelecidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).



Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CNPJ n.º 17.884.412/0001-34 – CEP 37795-000

Fone: (35) 3739-2550 – endereço eletrônico: andradas@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

Por todo o exposto, afirmamos que a contratação atendeu rigorosamente aos critérios legais e técnicos exigidos para sua formalização, sendo realizada de maneira fundamentada, transparente e em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

Renovamos os protestos de elevada consideração e respeito.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente
gov.br CLAUDINEI DONIZETI FRIZO JUNIOR
Data: 05/05/2025 15:37:31-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Claudinei Donizeti Frizo Junior

Gerente da Divisão de Administração, Materiais e Suprimentos

Prefeitura Municipal de Andradas



Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CNPJ n.º 17.884.412/0001-34 – CEP 37795-000

Fone: (35) 3739-2550 – endereço eletrônico: andradas@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

Ofício nº: 032/2025

Assunto: Resposta ao Requerimento nº 54/2025 – Processo Licitatório nº 001/2025 – Inexigibilidade nº 001/2025.

Andradas, 05 de maio de 2025.

À

Sra. Renata Martins Couto Lorena

Secretária Municipal de Administração e Gestão de Pessoas

Prefeitura Municipal de Andradas

Prezada Secretária,

Em atenção ao Requerimento 054/2025 apresentado pela Câmara Municipal de Andradas, que trata do Processo Licitatório nº 001/2025, Inexigibilidade nº 001/2025, cujo objeto consiste na “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FINS DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO E CONSULTIVO ESPECIALIZADO AO ÓRGÃO MUNICIPAL, JUNTO À SECRETARIA REQUISITANTE, PARA FINS DE PLANEJAMENTO, ADESÃO, APROVAÇÃO, EXECUÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS DA ÁREA, ALÉM DE SUPORTE TÉCNICO PARA AS DEMAIS AÇÕES E DEMANDAS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESPECIALIZADAS, COM CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO (ON THE JOB TRAINING) DE PESSOAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, GESTORES, DIRETORES ESCOLARES, TÉCNICOS E ESPECIALISTAS EDUCACIONAIS, REFERENTE À LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL ESPECÍFICA, AÇÕES, RECURSOS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS”, apresentamos, por meio deste ofício, o relatório detalhado em relação ao Item 1 – Justificativa para a Inexigibilidade de Licitação, onde questiona-se sobre “a



Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CNPJ n.º 17.884.412/0001-34 – CEP 37795-000

Fone: (35) 3739-2550 – endereço eletrônico: andradas@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

fundamentação técnica e jurídica específica que embasou a contratação direta da empresa”.

A contratação da empresa A CONSULTORIA LTDA, CNPJ 35.236.886/0001-51, foi fundamentada no disposto no **artigo 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021**, que prevê a possibilidade de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, relacionados ao assessoramento e consultoria, quando prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, cuja singularidade inviabilize a competição.

Conforme estabelecido no processo administrativo, o serviço contratado envolve assessoramento técnico e consultivo especializado à Secretaria Municipal de Educação, englobando o planejamento, adesão, aprovação e execução de projetos e programas educacionais, além de suporte técnico contínuo e capacitação dos profissionais da educação. Trata-se de um serviço com características singulares e personalizadas, não padronizáveis, cujos resultados estão diretamente vinculados à experiência e ao domínio técnico da contratada sobre políticas públicas educacionais.

A Justificativa da Inexigibilidade de Licitação, elaborada pela Secretaria Municipal de Educação e anexada aos autos, detalha que o objeto contratado exige conhecimentos especializados, domínio de legislações específicas, bem como vivência prática na implementação de programas educacionais de cooperação federativa. Tais requisitos são compatíveis com o histórico de atuação e qualificação técnica da empresa contratada, conforme documentação apresentada e analisada juridicamente.

Além disso, não se trata de uma simples prestação de serviço genérico, mas sim de um trabalho de natureza intelectual estratégica, que requer envolvimento técnico intensivo, soluções sob medida e acompanhamento direto das realidades locais, o que reforça a inviabilidade de competição ampla.

O processo conta ainda com **Parecer Jurídico emitido pelo Procurador-Geral do Município**, devidamente anexado aos autos, o qual valida juridicamente a contratação, reconhecendo a legalidade e a conformidade da inexigibilidade com os pressupostos estabelecidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).



Prefeitura Municipal de Andradas, Minas Gerais

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - CNPJ n.º 17.884.412/0001-34 – CEP 37795-000

Fone: (35) 3739-2550 – endereço eletrônico: andradas@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

Por todo o exposto, afirmamos que a contratação atendeu rigorosamente aos critérios legais e técnicos exigidos para sua formalização, sendo realizada de maneira fundamentada, transparente e em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

Renovamos os protestos de elevada consideração e respeito.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente
gov.br CLAUDINEI DONIZETI FRIZO JUNIOR
Data: 05/05/2025 15:37:31-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Claudinei Donizeti Frizo Junior

Gerente da Divisão de Administração, Materiais e Suprimentos

Prefeitura Municipal de Andradas



Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br



PARECER JURÍDICO

À Supervisora da Seção de Licitações

Processo licitatório nº 001/2025

Inexigibilidade nº 001/2025

I - DA CONSULTA

Tratam os autos de pedido para análise e parecer com intuito de se analisar a viabilidade da Contratação da *A CONSULTORIA LTDA* cujo objeto é *CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FINS DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO E CONSULTIVO ESPECIALIZADO AO ÓRGÃO MUNICIPAL JUNTO À SECRETARIA REQUISITANTE PARA FINS DE PLANEJAMENTO, ADESÃO, APROVAÇÃO, EXECUÇÃO DE PROJETOS E PROGRAMAS DA ÁREA, ALÉM DE SUPORTE TÉCNICO PARA AS DEMAIS AÇÕES E DEMANDAS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESPECIALIZADAS, COM CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO (ON THE JOB TRAINING) DE PESSOAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, GESTORES, DIRETORES ESCOLARES, TÉCNICOS E ESPECIALISTAS EDUCACIONAIS, REFERENTE À LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL ESPECÍFICA, AÇÕES, RECURSOS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS*, sem prejuízo da realização de atividades jurídico-administrativas e jurisdicionais, competindo-lhe as seguintes atividades de natureza singular, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no artigo 74, III, alíneas “a”, “b”, “c” e “e”, da Lei nº 14.133/21, para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de Documentação e pelo Procedimento da Licitação.

Aponto o recebimento dos autos da inexigibilidade supra é para fins do disposto no art. 53 da Lei 14.133/21.

Nos autos constam a proposta dos honorários, os atos administrativos pertinentes e toda documentação da empresa a ser contratada, assim como as certidões negativas e os atestados de capacidade técnica.

É o sucinto relatório, passo a opinar.





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na Internet: www.andradas.mg.gov.br

87
P

II - DA NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO

O artigo 53, da lei de licitações, traz a necessidade de haver elaboração de parecer jurídico, vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - Appreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Ademais, passa-se à análise da questão trazida nestes autos.

III - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Cumprir pontuar que a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na conveniência, oportunidade, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos, além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, dentre outros.

No caso de o Gestor, excepcionalmente, optar pela contratação dos serviços de assessoria e consultorias, bem como de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, por exemplo, deve o mesmo, nos autos do respectivo processo administrativo, motivar a sua escolha, demonstrando, exemplificativamente, através de análises técnicas e econômicas, a necessidade e viabilidade da medida.

O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, in verbis:

J





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

88
J

"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, ressalvados os casos especificados na legislação. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento as hipóteses, previstas em lei (v.g. artigo 74, da Lei 14.133/2021), de licitação dispensada, de licitação dispensável e as de inexigibilidade de licitação.

Para o caso em análise, diz o art. 74, III da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

No que se refere às hipóteses de contratação direta, utilizada analogamente ao caso, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, esclarece que:

J





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

"(...) na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que ficaria inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável." (Destacamos)

Nesse contexto, insta registrar que a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 74, autoriza a contratação de serviços técnicos especializados. Sendo que serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles: "são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão".

Nesse intento, o §3.º do referido artigo 74, assim dispõe:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Por sua vez, a Lei 14.039/2020, acresceu o artigo 3-A no Estatuto da OAB

Lei 14.039/2020 Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A: "Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

90
A

essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

Sendo assim, como no caso em análise a consultoria será prestada por uma empresa, são por sua natureza **considerado singulares**, mas deve ser comprovada sua notória especialização, o que restou demonstrada nos autos ao anexar o currículo, diplomas e atestados de capacidade técnica, por exemplo, com objeto semelhante ao que aqui pretende-se contratar. Assim, preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epígrafados, é de ser acolhida a contratação.

A notória especialização não se confunde com a especialização comum, ordinária. Ao revés, é a especialização diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo de atuação.

Salienta-se que o mesmo se perfaz nos atributos que destacam um determinado particular em relação aos demais, traduzindo-se, portanto, na sua maior habilitação em executar o objeto singular do contrato. Sublinhe-se que este pressuposto poderá ser testificado mediante documentos formais, como título de especialização, certificado de cursos, título de mestre, autoria de obras técnicas ou o desenvolvimento eficaz de serviços semelhantes.

É cediço que a Administração não tem como atestar, com exatidão, a capacitação do contratado. Todavia, tal fato não a autoriza a contratar diretamente o particular sem perquirir a qualificação do mesmo, a fim de que fique evidenciado, **ao menos**, que suas **habilidades transcendem o conhecimento comum e que são adequadas à execução do objeto do ajuste**, que, *data vênia*, é o que podemos extrair da análise dos documentos.

Aliás, a elaboração de laudos técnicos já seria mais que suficiente para ratificar a contratação, até porque, no Município, não temos profissional habilitado e capacitado principalmente com especialidade na área da educação.

Dessa forma, pontue-se, mais uma vez, para que a Administração contrate diretamente por inexigibilidade, deve ficar adequadamente demonstrada, através de elementos objetivos e formais, a notória especialização do particular contratado.

Sobre o tema inexigibilidade do processo licitatório, o C. TCU editou a Súmula nº 252, vazada nos seguintes termos:

*A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado, entre os***

J





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado". (Destacamos)

Nessa senda, imperioso consignar que, em consonância com a mais recente jurisprudência do STF, aliado à presença dos requisitos legais autorizadores até aqui examinados (inviabilidade de competição, singularidade do objeto, notória especialização instauração de processo administrativo prévio), deve ficar demonstrado também que o **preço cobrado é compatível com o praticado pelo mercado**, vejamos:

"IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontrovertida a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa." (Inq. 3074/SCSANTA CATARINA INQUÉRITO Relator: Min. ROBERTO BARROSO Julgamento: 26/08/2014. Órgão Julgador: Primeira Turma)

Seguindo a mesma linha, assim dispõe o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, arts. 25, II e 13, V. 2. Para concluir-se de forma diversa do entendimento do Tribunal a quo - "A excepcionalidade, a extraordinariedade, a relevância do serviço justificam a contratação especial, independentemente de licitação" -, seria necessário o reexame





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

92
d

fático probatório dos autos, inviável na via manejada, a teor da Súmula 7 do STJ. 3. Recurso especial não conhecido. (STJ, T2 - Segunda Turma, REsp 726.175/SP, Rel. Min. Castro Meira, j. 22/02/2011, p. DJe 15/03/2011).

Nesse diapasão, verificamos que o valor do serviço é de R\$ 56.208,00/ano, ou R\$ 4.684,00/mês, conforme proposta anexada aos autos. Apesar de ter sido anexado notas fiscais às fls. 61/66, cujos valores são variados, partindo de R\$ 3.766,63 (cidade de Camanducaia), R\$ 4.593,71 (cidade de Pouco Alegre) até R\$ 5.190,00 (cidade de Jaceaba), não há nada por parte da Secretaria de Educação que justifique o preço, seja no termo de referência (fls.08/13) ou na justificativa para contratação (fls. 14).

Além disso, tem de haver uma confiança intrínseca à relação entre consultoria e cliente, pois nota-se que a inexigibilidade de licitação é único meio para a contratação do serviço advocatício ou de consultoria pela Administração Pública. Isso porque, a inexigibilidade de licitação pode se manifestar ainda quando existem vários especialistas aptos a prestarem o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

A existência de uma pluralidade de profissionais aptos à satisfação do objeto, como se disse, não descaracteriza a inexigibilidade, tampouco retira a carga de subjetividade relativa à execução do objeto: cada profissional ou empresa o executaria de uma forma, mediante a aplicação de seus conhecimentos, critérios, técnicas e táticas. Diante dessa pluralidade de opções para satisfazer o objeto desejado, a questão que naturalmente surge é a de como escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, remanescendo, na espécie, típico exercício de competência discricionária. Cabe à autoridade competente e aos seus auxiliares avaliar, motivadamente, a contratação conveniente e oportuna para o município.

Assim é que diante de diversos advogados, escritórios ou consultores que sejam portadores de especialização e reconhecimento para a efetiva execução do objeto (serviço) pretendido pela Administração, **a escolha que é subjetiva** — mas devidamente motivada — deve recair sobre aquele que, em razão do cumprimento dos elementos objetivos (desempenho anterior, estudos, confiança, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica) transmite à Administração a confiança de que o seu trabalho é o mais adequado (confira-se, no TCU, o Acórdão 2.616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.10.2015).

J





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas,

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

93
A

Por esse motivo, a Administração, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, **avaliando conceitos de valor**, variáveis em grau maior ou menor, escolhe um dos especialistas em detrimento dos demais existentes.

Assim, como o grau de confiança depositado na contratação do profissional, em razão da sua carga subjetiva, não é suscetível de ser valorado no bojo de um certame licitatório que se encontra no âmbito de atuação discricionária do administrador público, razão pela qual a competição em um procedimento licitatório padrão se torna inviável.

Ademais é de ser observado que a contratação de profissionais jurídicos envolve a estrita habilidade no trato profissional, sendo definido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil através de súmula a matéria, in verbis:

SÚMULA N. 04/2012/COP de 17.SET.2012. O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933- 6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: "ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal"

Assim, o valor da proposta discriminada **na Proposta de Prestação de Serviços apresentado pelo proponente constante nos autos foi estruturado com base nos valores praticados para o mesmo objeto em outros municípios, conforme documentos**, porém, deve a Secretaria requisitante justificar que está dentro do que é praticado no mercado e o que já foi pago pelo próprio município.

IV – ANÁLISE DA MINUTA

Com relação à análise da minuta do contrato, temos que ela deve possuir os requisitos constantes no artigo 92, da Lei de Licitações, vejamos:

J





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

94
d

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - O objeto e seus elementos característicos;
- II - A vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - O regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - A matriz de risco, quando for o caso;
- X - O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - As condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as

2





Prefeitura Municipal de Andradas – Minas Gerais

Procuradoria-Geral do Município

Praça Vinte e Dois de Fevereiro, s/nº - Centro, Andradas.

E-mail: procuradoria.daniel@andradas.mg.gov.br

Sítio oficial na internet: www.andradas.mg.gov.br

95
d

condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Da análise feita, constatei que a minuta atende ao dispositivo acima, bem como foi feita a inclusão de cláusula sugerida no termo de referência.

V - CONCLUSÃO

Do exposto, à vista do exposto, o parecer é pela regularidade jurídico-formal do processo de inexigibilidade nº 001/2025, desde que a secretaria requisitante apresente justificativa de que os valores estão dentro do que é praticado no mercado.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

É o parecer, s.m.j.

Andradas, 07 de janeiro de 2025.

Daniel Henrique Ferraz

Procurador Geral do Município

Recebido em 08/01/25

Maria Rita Milan Basso
Supervisora da Seção de Atendimento
Matrícula: 576

Izabella Sousa Coimbra Nascimento

RESUMO CURRICULAR

- Advogada, Pós-graduada em Direito Processual Contemporâneo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ.
- MBA em Auditoria e Inovação no Setor Público pela Universidade de São Paulo -USP.
- Experiência em atuação na área pública educacional em diversas Prefeituras e Secretarias de Educação do Estado de Minas Gerais, inclusive na criação dos Sistemas Próprios de Ensino.
- Participante na qualidade de autora e apresentadora no Congresso Internacional de Altos Estudos em Educação - CAEduca 2024, do trabalho: A eficácia da fiscalização dos tribunais de contas no monitoramento das políticas públicas de educação no Brasil.
- Prestação de serviços de Advocatícios, na área administrativa pública em especial na área da Educação, com a prestação de Assessoria e Consultoria junto as Secretarias Municipais de Educação de diversos Municípios de Minas Gerais, representante legal da Empresa A CONSULTORIA LTDA, CNPJ 35.236.886-0001-51.

Conselheiro Lafaiete/MG dezembro de 2024.

DR. RODRIGO DE SOUZA REZENDE
OAB/MG 123.292



Rua Cristóvão de Sena, n.º 300, Bairro Progresso,
Conselheiro Lafaiete/MG, CEP 36.400-000.
Telefone: 31-984242588 - e-mail: rodrigorezende11@yahoo.com.br
Profissão: Advogado, inscrito na OAB/MG sob nº 123.292.

Formação Acadêmica

- Curso Superior Completo – Direito.

Experiência Profissional

- Prestação de serviços de Advocatícios, na área administrativa pública em especial na área da Educação, com a prestação de Assessoria e Consultoria junto as Secretarias Municipais de Educação, representando a Empresa A CONSULTORIA LTDA, CNPJ 35.236.886-0001-51.

Informações sobre Cursos e Capacitações

- Realização de diversas capacitações aos servidores da Secretaria Municipal de Educação, aos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CAASC-FUNDEB e aos Presidentes das Calhas Escolares, sobre diversos temas como monitoramento do Plano de Ações Articuladas- PAR; Sistema Obras 2.0 acompanhamento de Obras; Sobre a utilização dos recursos do PDDE e suas Ações Agregadas, junto a Prefeitura Municipal de Caeté/MG.
- Curso Gestão dos recursos da educação básica pública e o Novo Fundeb, pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap.
- Curso Políticas Públicas de Educação, pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap.
- Curso Prestação de contas, transparência e controle social no âmbito do FNDE, pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap.
- Curso SiGPC - Contas Online: acesso, utilização e lançamentos, pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap.

Conselheiro Lafaiete/MG

ADM. JOSÉ REINALDO DA COSTA - CRA: 01-056012/D

RESUMO CURRICULAR

ADM. JOSÉ REINALDO DA COSTA
CRA: 01-056012/D

- Especialista em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro;
- Especialista em Gestão Municipal pela UF de Juiz de Fora - MG;
- Professor do Centro de Ensino Superior de Conselheiro Lafaete - MG;
- Professor de Ensino Médio da Escola Estadual Silvestre Nunes;

-Prestação de serviços de elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos, laudos. Apoio no planejamento, organização, direção e controle da Gestão Pública em nível municipal. Planejar, implantar, supervisionar e avaliar projetos e programas de políticas públicas, específicas da área da Educação. Atuação na área de gestão das organizações públicas, na utilização de recursos federais, estaduais e municipais. Gerenciar de forma eficiente e eficaz as organizações públicas de acordo com o interesse público, especialmente na educação em nível municipal seguindo aos princípios da legalidade, moralidade e ética em especial com a prestação de Assessoria e Consultoria junto as Secretarias Municipais de Educação de diversos Municípios de Minas Gerais, pela Empresa **A CONSULTORIA LTDA, CNPJ 35.236.886-0001-51.**

Conselheiro Lafaete/MG dezembro de 2024.

CURRICULUM VITAE

DADOS PESSOAIS

ELAINE APARECIDA NASCIMENTO, brasileira, casada, Pedagoga, portadora do CPF nº. 278.379.938-37 e RG 30.597.431-2, residente e domiciliada no Sítio Valente S/N, localidade Rural denominada "Monsenhor Izidro", Itaverava/MG, CEP 36.440-000.

Perfil Profissional

Colaborativo e versátil. Perfil de liderança, com dinamismo e visão do grupo. Potencial intelectual, atualização profissional constante e de experiências educacionais.

Área de Atuação:

Prestação de Serviços Educacionais – Assessoria Educacional – Gestão e Pedagógica. Monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação e no desenvolvimento de estratégias de Gestão Escolar e Pedagógica, bem como assessoramento e suporte técnico especializado para implementação, treinamento e orientação sobre a BNCC – Base Nacional Comum Curricular e referenciais do Currículo de Minas em escolas públicas de redes municipais.

Formação Acadêmica

Instituição: FACULDADE ÚNICA DE IPATINGA

Curso: Especialização – Educação Especial e Neuropsicopedagogia

Nível Acadêmico: Superior Completo

Status: Concluído

Instituição: FACULDADE DO NOROESTE DE MINAS - FINOM

Curso: Pedagogia

Nível Acadêmico: Superior Completo

Status: Concluído

Itaverava, 22 de janeiro de 2024.

ELAINE APARECIDA NASCIMENTO
Pedagoga



MUNICÍPIO DE DORES DE CAMPOS
PRAÇA FRANCISCO DE CASTRO, 28
DORES DE CAMPOS – MG CEP: 36.213-000
ADM. 2021/2024

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

A PREFEITURA MUNICIPAL DE DORES DE CAMPOS/MG, neste ato representado por seu Prefeito Sr. Marcio Antônio Pinheiro, portador do CPF nº 038.961.546-30 **ATESTA A CAPACIDADE TÉCNICA EM GESTÃO EDUCACIONAL** de **SIRLENE CRISTINA ALIANE**, brasileira, Mestre em Educação, portadora do CPF nº. 855.127616-68 e RG M-6.637.279, residente e domiciliada na Rua Vereador João Aliane, nº 17, Dores de Campos/MG, CEP 36.213-000, quanto ao monitoramento, avaliação do Plano Municipal de Educação, no desenvolvimento de estratégias de Gestão Escolar Municipal, Gestão Educacional e monitoramento e intervenções nos processos de ensino aprendizagem. No acompanhamento dos Programas e sistemas do FNDE junto a Secretaria Municipal de Educação. Atestamos ainda, que tais serviços são executados satisfatoriamente, não existindo, em nossos registros, até a presente data, fatos que desabonem sua conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas.

Dores de Campos, 27 de novembro de 2024.

MARCIO ANTONIO PINHEIRO:03896154630
Assinado de forma digital por MARCIO ANTONIO PINHEIRO:03896154630
Data: 2024.11.27 16:16:05 -01'00'

Marcio Antônio Pinheiro
Prefeito Municipal

EDUCAÇÃO, ESTADO E SOCIEDADE HOJE

PEMBROKE COLLINS

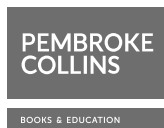
EDITORIAL BOARD

PRESIDENT	Felipe Dutra Asensi
MEMBERS	Adolfo Mamoru Nishiyama (UNIP, Brazil) Adriano Moura da Fonseca Pinto (UNESA, Brazil) Adriano Rosa (USU, Brazil) Alberto Shinji Higa (Procuradoria Geral de Jundiaí, Brazil) Alessandra T. Bentes Vivas (DPRJ, Brazil) Arthur Bezerra de Souza Junior (UNINOVE, Brazil) Aura Helena Peñas Felizzola (Universidad de Santo Tomás, Colombia) Carlos Mourão (PGM, Brazil) Claudio Joel B. Lossio (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal) Coriolano de Almeida Camargo (UPM, Brazil) Daniel Giotti de Paula (INTEJUR, Brazil) Danielle Medeiro da Silva de Araújo (UFSB, Brazil) Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Brazil) Diogo de Castro Ferreira (IDT, Brazil) Douglas Castro (Foundation for Law and International Affairs, United States) Elaine Teixeira Rabello (KIT, Netherlands) Glaucia Ribeiro (UEA, Brazil) Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS, Brazil) Jonathan Regis (UNIVALI, Brazil) Julian Mora Aliseda (Universidad de Extremadura, Spain) Leila Aparecida Chevchuk de Oliveira (TRT 2ª Região, Brazil) Luciano Nascimento (UEPB, Brazil) Luiz Renato Telles Otaviano (UFMS, Brazil) Marcelo Pereira de Almeida (UFF, Brazil) Marcia Cavalcanti (USU, Brazil) Marcio de Oliveira Caldas (FBT, Brazil) Matheus Marapodi dos Passos (Universidade de Coimbra, Portugal) Omar Toledo Toribio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru) Ricardo Medeiros Pimenta (IBICT, Brazil) Rogério Borba (UVA, Brazil) Rosangela Tremel (JusCibernética, Brazil) Roseni Pinheiro (UERJ, Brazil) Sergio de Souza Salles (UCP, Brazil) Telson Pires (Faculdade Lusófona, Brazil) Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal) Vania Siciliano Aieta (UERJ, Brazil)

ORGANIZAÇÃO:

DARLAN ALVES MOULIN, ELIENE PEREIRA DA SILVA DIAS,
FABIO LUCAS DE ALBUQUERQUE LIMA, MARIA JOSÉ CORREA

EDUCAÇÃO, ESTADO E SOCIEDADE HOJE



DEERFIELD BEACH, FL – UNITED STATES
PEMBROKE COLLINS
2025

Copyright © 2025

Darlan Alves Moulin, Eliene Pereira da Silva Dias, Fabio Lucas de Albuquerque Lima,
Maria José Correa (orgs.)

EDITORIAL PRESIDENCY Felipe Asensi

PUBLISHING Felipe Asensi

EDITORIAL COORDINATION Ednei de Andrade Gomes

PROOFREADING Pembroke Collins' Team

GRAPHIC PROJECT AND COVER Diniz Gomes

FORMATTING Diniz Gomes

PEMBROKE COLLINS

1191 E Newport Center Dr #103 - Deerfield Beach

FL 33442 - United States

info@pembrokecollins.com

www.pembrokecollins.com

ALL RIGHTS RESERVED

No part of this book can be used or reproduced by any means without this Publisher's written permission.

FINANCING

This book was financed by the International Council for Higher Studies in Law (CAED-Jus), by the International Council for Higher Studies in Education (CAEduca) and by Pembroke Collins.

All books are submitted to the peer view process in double blind format by the Publisher and, in the case Collection, also by the Editors.

E24

Educação, estado e sociedade hoje / Darlan Alves Moulin, Eliene Pereira da Silva Dias, Fabio Lucas de Albuquerque Lima, Maria José Correa (org.). – Deerfield Beach, FL: Pembroke Collins, 2025.

328 p.

ISBN 979-8-88670-160-9

1. Educação. 2. Direito à educação. 3. Cidadania. I. Moulin, Darlan Alves (org.). II. Dias, Eliene Pereira da Silva(org.). III. Lima, Fabio Lucas de Albuquerque, IV. Correa, Maria José (org.).

CDD 370

Librarian: Aneli Beloni CRB7-7454.

SUMÁRIO

ARTIGOS.....	13
A FIGURA DO INIMIGO NA ASCENSÃO DE GRUPOS AO PODER.....	15
<i>Rafael Menguer Bykowski dos Santos</i>	
A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO DE NOÇÕES DE DIREITO PARA A QUALIFICAÇÃO DA CIDADANIA.....	36
<i>José Bruno Martins Leão</i>	
ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL.....	50
<i>Fábio Lucas de Albuquerque Lima</i>	
DOCENTE E TECNOLOGIA: INTEGRAÇÃO EM FAVOR DE UMA APRENDIZAGEM SIGNIFICATIVA.....	68
<i>Eliene Pereira da Silva Dias</i>	
A DEFESA NACIONAL E A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA EM PORTUGAL: PRIMEIRAS REFLEXÕES.....	83
<i>Sérgio Laranjinho</i>	
ESTADO DEMOCRÁTICO, DIREITO À EDUCAÇÃO: A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 E O JUDICIAL REVIEW DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	102
<i>Fábio Lucas de Albuquerque Lima</i>	

A IMPERATIVIDADE DA CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA.....	121
<i>Edna Raquel Hogemann</i>	
<i>Litiane Motta Marins</i>	
A EFICÁCIA DA FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL....	133
<i>Izabella Sousa Coimbra Nascimento</i>	
<i>Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza</i>	
A QUALIDADE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO MONITORAMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	154
<i>Luiz Antônio Rodrigues Fontes</i>	
<i>Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza</i>	
EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL: UM CAMINHO PARA A CIDADANIA E JUSTIÇA SOCIAL.....	172
<i>Darlan Alves Moulin</i>	
AS DIMENSÕES E OS EFEITOS SOCIAIS DA REFORMA ELABORADA POR JOSIAS	186
<i>Wilson Rodrigues dos Reis</i>	
JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: UMA ANÁLISE DAS DEMANDAS JUDICIAIS NO DIREITO BRASILEIRO.....	204
<i>Matheus Marques Ferreira</i>	
LENÇÓIS ENTRE GRADES	237
<i>Nilson Tadeu Reis Campos Silva</i>	
A INTEGRAÇÃO ENTRE ESCOLAS DE GOVERNO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....	253
<i>Paulo Antonio Rufino de Andrade</i>	

RESUMOS.....271

A TIPIFICAÇÃO DO BULLYING PELA LEI Nº 14.811/2024: TUTELA PENAL NO CONTEXTO EDUCACIONAL.....	273
--	-----

João Gabriel Pavezi

A EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA A RESSOCIALIZAÇÃO DOS APENADOS.....	279
---	-----

Érica Maia Campelo Arruda

Maria Célia Ferraz Roberto da Silveira

João Marcello Silva

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, EMPREENDEDORISMO FEMININO E DIREITOS HUMANOS	285
--	-----

Roberta Pinheiro Piluso

Tatiane Duarte dos Santos

JULGAMENTO SIMULADO DO CASO “FAVELA NOVA BRASÍLIA X BRASIL” E O ENSINO DE DIREITOS HUMANOS	289
--	-----

Roberta Pinheiro Piluso

Tatiane Duarte Dos Santos

CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL: UMA NECESSIDADE PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	293
--	-----

Edna Raquel Hogemann

Litiane Motta Marins

QUANDO O AMOR MACHUCA: VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO NAMORO ADOLESCENTE UMA ANÁLISE NECESSÁRIA NA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS.....	296
--	-----

Raquel das Neves Silva

Érica Maia C. Arruda

A FORMAÇÃO DE FAMÍLIAS ACOLHEDORAS COMO GARANTIA DO DIREITO À PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	302
---	-----

Maria José de Oliveira Correa

DESENVOLVIMENTO DAS HABILIDADES INTERPESSOAIS NO CURSO DE DIREITO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A FORMAÇÃO ACADÊMICA: RELATO DE EXPERIÊNCIA.....	307
--	-----

Ana Lucia Pazos Moraes

Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader

Eduardo dos Santos Pereira

Sandra Joyce Motta Villaverde

EDUCAÇÃO FISCAL COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO BRASILEIRO.....	312
---	-----

Darlan Alves Moulin

COMPETIÇÕES ACADÊMICAS E OS IMPACTOS NA FORMAÇÃO DO ACADÊMICO DO CURSO DE DIREITO: ESTUDO DE CASO.....	318
--	-----

Ana Lucia Pazos Moraes

MÉTODOS ESTATÍSTICOS NA INTRODUÇÃO DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA PARA ALUNOS DO ENSINO MÉDIO.....	323
--	-----

Leonardo Victor Gentil

Sabrina Luzia Caetano

CONSELHO CIENTÍFICO DO CAEduca

Adriano Rosa (USU)

Antonio Gasparetto (IFSMG)

Cristiane Barroncas Maciel Costa Novo (UEA)

Fabiana Eckhardt (UCP)

Felipe Asensi (UERJ)

Glaucia Ribeiro (UEA)

Jardelino Menegat (UniLassale)

Jose Miranda (UNIMB)

Marcelo Mocarzel (UniLassale)

Marcia Cavalcanti (USU)

Rafael Bastos de Oliveira (UCP)

Robert Segal (Unirio)

Rosangela Tremel (Unisul)

Sergio Salles (UCP)

Thiago Mazucato (FUNPEPE)

APRESENTAÇÃO — SOBRE O CAEduca

O **Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca)** é iniciativa consolidada e reconhecida de uma rede de acadêmicos para o desenvolvimento de pesquisas e reflexões interdisciplinares de alta qualidade em educação.

O **CAEduca** desenvolve-se via internet, sendo a tecnologia parte importante para o sucesso das discussões e para a interação entre os participantes através de diversos recursos multimídia.

O evento é um dos principais congressos acadêmicos do mundo e conta com os seguintes diferenciais:

- Abertura a uma visão multidisciplinar e multiprofissional sobre a educação, sendo bem-vindos os trabalhos de acadêmicos de diversas formações
- Democratização da divulgação e produção científica;
- Publicação dos artigos em livro impresso nos Estados Unidos (com ISBN Americano) e distribuição mundial, com envio da versão ebook aos participantes;
- Galeria com os selecionados do Prêmio **CAEduca** de cada edição;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor no site para os participantes
- Coordenadores de GTs são organizadores dos livros publicados

O Conselho Científico do **CAEduca** é composto por acadêmicos de alta qualidade no campo da educação em nível nacional e internacional.

Em 2024, o **CAEduca** organizou o seu tradicional **Congresso Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca 2024)**, que ocorreu entre os dias 27 a 29 de novembro de 2024 e contou com 20 Grupos de Trabalho com mais de 230 artigos e resumos expandidos de 25 universidades e 15 programas de pós-graduação *stricto sensu*. A seleção dos trabalhos apresentados ocorreu através do processo de *peer review* com *double blind*, o que resultou na publicação dos 08 livros do evento.

Os coordenadores de GTs foram convertidos em organizadores dos respectivos livros, ao passo que os trabalhos apresentados em GTs que não formaram 18 trabalhos foram realocados noutro GT, conforme previsto em edital específico.

Os coordenadores de GTs indicaram artigos para concorrerem ao Prêmio CAEduca 2024. A Comissão Avaliadora foi composta pelos professores Daniela Lacerda Santos (Centro Universitário Arthur Sá Earp Neto - UNIFASE), Renata Ferreira dos Santos (Universidade do Estado do Amazonas - UEA) e Lucas Manoel da Silva Cabral (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ). O trabalho premiado foi de autoria de Valbeci Alves Cabral, José Carlos da Silva Cordovil e Patricia Mendes sob o título “A fotografia como documento: revelando paisagens e potencialidades para a educação patrimonial em uma cidade histórica da Amazônia”.

Esta publicação americana é financiada por recursos do Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e da Editora Pembroke Collins e cumpre os diversos critérios de avaliação de livros com excelência acadêmica internacionais.

ARTIGOS

A FIGURA DO INIMIGO NA ASCENSÃO DE GRUPOS AO PODER

Rafael Menguer Bykowski dos Santos¹

INTRODUÇÃO

A temática da pesquisa visa apurar a figura do inimigo, apresentada pela teoria do Direito Penal do Inimigo e o seu papel, ao longo da história até os dias atuais, como fonte de ascensão de grupos no poder. Objetiva estudar como tais grupos consolidaram-se no poder utilizando-se principalmente de tal figura, do outro, do diferente e como esta criação se torna essencial à manutenção destes governos. Dispõe-se a observar

1 Bacharelando em Direito na Faculdade de Direito de Franca/SP. Graduando em Superior de Tecnologia em Gestão de Serviços Jurídicos, Notariais e de Registro na Universidade Paulista/SP. Profissionalmente exerce a função de Auxiliar de Cartório no Registro Civil de Pessoas Naturais de Pedregulho/SP. É pesquisador do Grupo de Estudos de Direito Agrário da Faculdade de Direito de Franca/SP. É pesquisador do Laboratório de Relações Internacionais da UNESP "Campus de Franca"/SP. É um dos autores do livro *Análise Crítica do Direito Notarial e Registral contextualizado com a realidade jurídica das Serventias Extrajudiciais brasileiras*. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Civil, Notarial, Público e Registral. É pesquisador de Iniciação Científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Faculdade de Direito de Franca/SP - 2020/2021, sob a Linha de Pesquisa - Direito, Inovação e Desenvolvimento, sob o projeto de pesquisa "As alterações ocorridas com a Promulgação da Lei n.º 13.874/2019 no direito brasileiro e as consequências para a sociedade brasileira contemporânea". E-mail: rafaelmenguer2001@gmail.com

ainda, como o poder estatal utiliza-se de momentos de fragilidade social para instaurar a figura “do outro” e do seu poder punitivo para eliminar o mesmo da sociedade.

Fazendo-se um apanhado histórico, é notável diversas situações em que grupos subiram ao poder criando a figura de um inimigo da sociedade, o qual merece tratamento diferenciado dos demais cidadãos, conforme a teoria do Direito Penal do Inimigo. Tal criação da figura “do outro”, muitas vezes se dá, em momentos de instabilidade, quando a população se encontra sem esperanças e fragilizada, sendo levada a acreditar que a exclusão do inimigo, resolverá a crise econômica e política instalada.

Assim diversos grupos políticos, utilizam-se de tal momento crítico, criam a figura do inimigo do Estado e da sociedade, sendo este o culpado do quadro instável, e prometem a sua exclusão da sociedade, através do poder punitivo que o Estado detém. Em vista disso, em caso de ascensão do referido grupo, a crise econômica e política logo seria superada, e o inimigo excluído, ainda que com políticas violadoras de direitos por parte do Estado.

Tal situação exposta, é presente atualmente também, porém, o inimigo agora é outro e em cada parte da história sua figura muda de acordo com o contexto. No momento presente, o inimigo são os manifestantes de rua, terroristas, traficantes e usuários de drogas, os moradores da favela, em vários estados nacionais ao redor do mundo.

Esta pesquisa objetivou historiar considerações de relações passadas e dos dias atuais de como a figura do inimigo foi utilizada como forma de ascensão e consolidação política no poder. E identificar, diferentes grupos sociais que ocuparam a posição “do outro” de acordo com o contexto vivido naquele período.

A metodologia que será utilizada para execução desta pesquisa envolve um levantamento bibliográfico central delimitado na doutrina pela disciplina de Direito Penal. Nesse compasso, a pesquisa terá metodologia dedutiva, bem como dos métodos de pesquisa e análise de conteúdo bibliográfico e documental, coadunando aos pontos doutrinários do presente estudo, uma vez que todos os questionamentos e fatores expostos são motivos de discussões no mundo acadêmico.

1. CONCEITOS E ELEMENTOS

O desenvolvimento do conceito de Direito Penal do inimigo, desenvolvimento por Günther Jakobs, em sua obra “*Direito penal do inimigo: noções e críticas*”, foi essencial para a determinação da utilização do direito como forma de dominação pelo grupo detentor do poder estatal (JAKOBS; MELIÁ, 2007). Assim como finalidade de reduzir a ameaça causada por indivíduos perigosos, que são vistos como inimigos da sociedade, como fontes de perigo e não como cidadãos (BITENCOURT, 2010). Isso se referiria para qualquer um cujas ações criminosas significavam a negação do sistema legal como um todo, *verbi gratia*, terroristas.

Em contra partida, o direito penal cidadão representa o tradicional direito penal que, segundo Jakobs, reage a ataques contra a existência de suas normas. Ao punir o criminoso, defender a existência da lei, declarando a norma como válida (PACELLI, 2020). A punição é uma interação simbólica entre a sociedade e o infrator, que ainda é aceito como uma pessoa, como um membro da sociedade. Se não fosse pelo ato simbólico, a punição não necessária seria um desenvolvimento problemático no direito penal.

Ao contrário do direito penal do inimigo, o direito penal liberal tradicional visa criar esferas de liberdade para o cidadão; a menos que interrompam a esfera legal de outro cidadão, eles são livres para fazer o que quiserem (BITENCOURT, 2010). Já o do inimigo, por outro lado, intervém muito antes, mesmo na fase de preparação de um crime, pois é otimizado para proteger bens legais (BONFIM, 2001). A justificativa de Jakobs para a responsabilidade criminal não é a capacidade formal do agressor de causar danos, mas sua vontade de se comportar de uma certa maneira. Enquanto o direito penal tradicional observa o possível infrator e criminaliza certos sinais de comportamento, mesmo muito cedo, para prevenir crimes, Jakobs sugere olhar para o próprio autor e sua intenção (JAKOBS; MELIÁ, 2007).

Isso mudou na virada do milênio, quando Jakobs começou a mostrar uma atitude muito mais positiva em relação ao conceito de direito penal do inimigo e parecia mudar de um ponto de vista descritivo para um pon-

to de vista bastante normativo (BONFIM, 2001). Os ataques terroristas de 2001 levaram a ainda mais atenção por suas teorias.

Portanto, Jakobs vê esses dois tipos de sistemas de direito penal como duas tendências que podem ser encontradas dentro de um sistema legal (JAKOBS; MELIÁ, 2007). Em seus textos mais novos, ele deixa claro que prefere uma separação do direito penal para que o Estado possa reagir adequadamente contra os inimigos do Estado, bem como criminosos "normais".

Caso contrário, elementos de ambos os sistemas se tornariam parte do direito penal e os cidadãos que infringem a lei uma vez se tornariam sujeitos a medidas do direito penal do inimigo, enquanto o Estado seria menos eficaz no combate aos seus verdadeiros inimigos. A base filosófica do conceito de Jakobs é a teoria do contrato social. Segundo ele, o Estado se baseia em um contrato e infringir a lei significa uma quebra desse contrato (PACELLI, 2020).

Alguns filósofos, como Rousseau, na sua obra intitulada “*O contrato social*”, chegariam a excluir qualquer um que infringisse a lei do contrato social, tornando-os inimigos da sociedade, embora, eles voltem a fazer parte do contrato depois de serem punidos (JAKOBS; MELIÁ, 2007). E, Jakobs não iria tão longe, uma vez que o Estado tem interesse em manter pessoas que cometeram um crime na sociedade e como deveriam ter a oportunidade ou mesmo a obrigação de recuperar os danos que causaram, não é possível revogar todos os seus direitos.

Assim, Jakobs em relação a Thomas Hobbes, em sua obra “*Leviatã*” mais convincente: um cidadão não pode deixar a sociedade cometendo um crime, exceto se juntando a uma revolta ou cometendo traição, pois isso seria um cancelamento direto do contrato social, tornando-o um inimigo da sociedade. Nessa perspectiva, Jakobs vê uma pessoa que não faz parte da sociedade, como uma ameaça constante, não por causa de suas ações, mas apenas por causa de seu status "natural", "ilegal", a falta de previsibilidade de suas ações futuras (JAKOBS; MELIÁ, 2007).

Tal pessoa poderia, portanto, ser forçada sob o contrato social ou teria que sair do "bairro". Isso deve ser aplicado a qualquer um que esteja constantemente negando o sistema jurídico do Estado com suas ações e,

portanto, é uma fonte de perigo. Por não serem mais cidadãos ou sujeitos legais, tornam-se inimigos da sociedade que podem combatê-los com quaisquer medidas que julgarem necessárias (BONFIM, 2001). Não só o Estado pode usar a força física necessária contra eles, mas é obrigado a fazê-lo a fim de proteger seus cidadãos legais do inimigo.

O Estado ainda pode ser limitado, não precisa revogar todos os direitos se não for necessário, especialmente se o Estado quiser manter viva a possibilidade de fazer as pazes com seus inimigos em algum momento no futuro. Ao contrário da punição contra os cidadãos, essas medidas não são simbólicas, eles só visam evitar que inimigos da sociedade prejudiquem seus membros.

Nessa mesma linha, Jakobs identificou três características principais do direito penal do inimigo, a punição vem bem antes de qualquer dano real ocorrer, contém sanções desproporcionais, ou seja, prisão extremamente longa, e suprime direitos processuais (JAKOBS; MELIÁ, 2007). Ele menciona vários elementos que ele se relacionaria com o preventivo "no direito penal da atualidade (BITENCOURT, 2010).

Em decorrência disso muitas dessas normas também podem ser encontradas nas leis da maioria dos outros países europeus. Nessa perspectiva, ele parece relacionar qualquer medida que limite os direitos do infrator antes da condenação ao direito penal do inimigo como tais medidas são preventivas e não uma reação à violação de uma norma (FERNAND, 2020).

No que diz respeito ao direito processual, como o Código de Processo Penal (CPP), isso inclui prisão preventiva ou limitação da liberdade individual. De acordo com Jakobs, uma pessoa que respeita a lei não tentaria fugir de seu julgamento ou suprimir provas. Dessa forma, essas leis são destinadas a pessoas que representam uma ameaça aos processos judiciais, que agem como inimigos.

O mesmo também se aplica a todos os métodos de investigação dos quais o infrator não está ciente, por exemplo, escutas telefônicas e o uso de policiais disfarçados. Essas ações são apenas o uso preventivo da força, ao contrário das punições sob o formato tradicional, não são uma interação simbólica entre a sociedade e o ofensor.

Em decorrência disso, leis contra o terrorismo muitas vezes criminalizam ações em um estágio muito inicial da preparação de ataques terroristas, pune a participação em uma organização terrorista, bem como o apoio financeiro de tal organização (BONFIM, 2001). Este é mesmo o caso se a organização ainda não realizou um ataque e está planejando fazê-lo apenas em vários anos. Essas leis visam impedir que terroristas quebrem outras leis que, em seguida, representariam uma ameaça ao Estado e ao seu povo (PIOVESEN, 2009).

Essas medidas são típicas do direito penal do inimigo pois eliminam um inimigo como fonte de perigo muito antes que eles possam realmente prejudicar qualquer um. De acordo com o conceito, não é nem o estágio de preparação, mas a intenção que torna a reação necessária. A prisão do infrator preferiria então ser algum tipo de prisão preventiva do que uma punição.

A discussão sobre essas leis tornou-se recentemente mais ativa com a ascensão de entes terroristas como o Estado Islâmico e dos europeus que viajam para o Oriente Médio para apoiar grupos terroristas, no direito penal do inimigo isso poderia levar a acusação para pessoas simplesmente pelo fato de que eles estão deixando seu país de origem com a intenção de se juntar a campos de treinamento terrorista.

Nessa realidade, Jakobs menciona a custódia preventiva como uma medida típica do direito penal do inimigo (FERNAND, 2020). Ele não olha para trás para os crimes que o infrator cometeu, mas para a frente no dano que ele provavelmente causará no futuro. Neste caso, a detenção é apenas força física para proteger outros cidadãos e não se destina a ter qualquer significado simbólico (JAKOBS; MELIÁ, 2007).

A lei austríaca deve punir criminosos repetidos que já foram condenados à prisão e que continuarem cometendo crimes graves. Instituições para criminosos mentalmente anormais também visam proteger o público (BONFIM, 2001).

Sua custódia pode então ser prolongada ilimitadamente, se necessário, e também permite a acomodação obrigatória de pessoas mentalmente doentes em instituições mentais, embora ainda não tenham cometido um crime. Isso só é permitido se a pessoa representar uma ameaça para si mes-

ma ou para os outros e apenas de acordo com uma ordem judicial. Essa acomodação obrigatória não faz parte do direito penal.

Como propaganda nacional-socialista, se o ato ou o infrator é particularmente perigoso, a punição é aumentada consideravelmente (PIOVESEN, 2009). Que a periculosidade do infrator é especialmente importante para a quantidade de punição e demonstra o caráter preventivo desta lei. A punição é extremamente severa e parece fora de proporção quando comparada com as leis contra outras organizações terroristas.

Uma vez que até mesmo o acúmulo de material de propaganda é punível, criminaliza o comportamento ainda mais cedo do que a maioria das leis contra o terrorismo. O direito penal do inimigo também foi historicamente projetado para combater os restantes nacional-socialistas depois que eles foram derrotados por meios militares durante a Segunda Guerra Mundial (GM).

Embora tenha sido introduzido como direito penal do inimigo, não é usado dessa forma pelo judiciário de hoje. As punições são geralmente próximas da pena mínima. Também não há lei processual especial para processos dessa perspectiva.

2. POLÍTICA E LEGALIDADE

Os termos usados na legislação vigente, bem como na discussão política já sugerem que alguns grupos de criminosos devem ser combatidos ou que devem ser "travados em guerra" contra. Isso pode até ser encontrado nas decisões-quadro sobre o combate ao tráfico de seres humanos ou sobre o combate à corrupção no setor privado e público (FERNAND, 2020). Isso não é novo, esse tipo de legislação (e a jurisdição que a executa) muitas vezes emprega sanções de prisão mais altas do que o habitual, torna a preparação de crimes puníveis em um estágio anterior ou priva o infrator de alguns direitos processuais (PRADO, 2019).

As razões para isso também podem ser políticas ou psicológicas. Quando os cidadãos se sentem ameaçados por algo, os políticos considerarão necessário encontrar algo que os faça sentir mais seguros. Se essas medidas são de fato úteis para conter o perigo real não é o aspecto mais importante (FERNAND, 2020).

Não só do ponto de vista dos políticos que são mais propensos a serem reeleitos, a confiança também é importante para a estabilidade de um Estado e sua economia (BITENCOURT, 2010). Além de não ser eficaz em conter a ameaça real, esta legislação simbólica também tem seus próprios riscos (BONFIM, 2001). As leis simbólicas menos perigosas são aquelas que se destinam a mostrar os valores do legislador sem forçar diretamente os cidadãos a mudar seu comportamento, *verbi gratia*, algumas leis ambientais que raramente são aplicadas e destinadas a conscientizar sobre questões ambientais.

A legislação simbólica também pode levar à introdução de leis com características típicas do direito penal do inimigo, aquelas que permitem punir as pessoas em um estágio muito inicial da preparação de um crime (PRADO, 2019). Esse tipo de legislação também cria leis vagas e diminui a segurança jurídica.

Ainda não está claro quais crimes exatamente levariam à perda de personalidade jurídica sob a teoria de Jakobs. Em um nível filosófico, Jakobs exigiria que o criminoso rejeitasse o sistema legal e suas normas (PRADO, 2019). Em um nível mais prático, o infrator teria que ser uma fonte constante de perigo que não se pode esperar respeitar as normas legais.

Portanto, de acordo com Jakobs, alguém que mata seu tio para obter sua herança mais cedo ainda permaneceria um assunto legal (JAKOBS; MELIÁ, 2007). Eles não rejeitam o sistema legal, nem mesmo a norma que proíbe o assassinato, uma vez que eles ainda não querem que ele ou ninguém, exceto seu tio, seja morto (PRADO, 2019). A máxima de sua ação é inconsistente; tal crime não representaria perigo para o Estado.

Como exemplo de alguém que deveria estar sujeito ao direito penal do inimigo, Jakobs menciona pessoas que cometem crimes regularmente, que fazem parte de uma organização criminosa ou, especialmente, terroristas. Sua definição dos temas de direito tradicional torna consideravelmente difícil decidir a quem ele realmente se aplicaria. Este é mesmo o caso para seus exemplos (JAKOBS; MELIÁ, 2007). Alguém que ganha a vida com furto de carteiras por anos é, com certeza, alguém que está constantemente quebrando uma norma e também uma fonte constante de perigo para a propriedade de outras pessoas.

Ainda assim, vê-los como um inimigo da sociedade que precisa perder todos os seus direitos parece fora de proporção. Os criminosos de colarinho branco, por outro lado, que estão causando danos consideravelmente mais econômicos com corrupção, manipulação de mercado e evasão fiscal têm um interesse sério em nosso sistema legal não mudar porque é a base do sistema econômico em que eles estão operando (BONFIM, 2001).

Dessa forma, mesmo criminosos organizados como traficantes de drogas e armas querem que outros cumpram a lei e o sistema social e legal em geral permaneçam os mesmos. Terroristas, por outro lado, muitas vezes querem mudar o sistema político e legal. Muitos deles, especialmente homens-bomba, planejam realizar apenas um ataque. Portanto, eles são apenas uma fonte de perigo antes de cometerem um crime. Isso tornaria consideravelmente difícil aplicar o direito penal do inimigo a eles (CAPEZ, 2011).

Dessa forma, Jakobs declara suas ideais diferentes dentro do discurso científico. Na realidade, nenhum deles ocorre em sua forma pura. Desde que se mudou para uma perspectiva bastante normativa, ele defende a existência de dois sistemas separados, mas dentro de um sistema jurídico (PRADO, 2019).

O tradicional seria então abordado em cidadãos "normais" que quebram uma norma, mas estão em geral cumprindo a lei, enquanto inimigos da sociedade estariam sujeitos ao direito penal do inimigo. A aplicação prática de tal sistema de duas leis criminais levaria a inúmeros problemas (PACELLI, 2020).

O principal problema seria identificar os inimigos que deveriam ser abordados pelo direito penal. Isso teria que ser feito por um julgamento justo, respeitando as garantias do aparelho jurídico, uma vez que antes de ser condenado, todo cidadão ainda tem todos os seus direitos civis, incluindo o direito de ser presumido inocente.

Isso tornaria impossível aplicar medidas a um (suposto) infrator durante a investigação e julgamento. Limitaria consideravelmente a eficiência, especialmente porque mesmo a detenção enquanto aguarda julgamento só é justificada sob o direito penal do inimigo. Isso tornaria necessário que alguém pudesse ficar sujeito a lei apenas em parte, se um juiz decidir

que eles provavelmente são inimigos da sociedade e, portanto, podem ser detidos.

O mesmo se aplicaria a outros métodos de investigação que só podem ser justificados contra inimigos, como observação técnica, que em alguns casos precisaria ser organizado por órgãos executivos para ser eficaz (PRADO, 2019). Portanto, juízes em processos e até mesmo órgãos executivos teriam que decidir se alguém é considerado um inimigo e perde alguns de seus direitos.

Isso significaria um risco considerável de que cidadãos regularmente "normais" teriam sua personalidade jurídica, incluindo seus direitos civis, revogada devido a erros inevitáveis (PIOVESEN, 2009). Embora os tribunais de hoje já cometam erros, as consequências seriam muito mais severas. Portanto, o aumento da eficiência na investigação e no julgamento seria limitado ou haveria um sério risco para civis inocentes de perder todos os seus direitos civis.

Por fim, o direito penal do inimigo também significaria que, no que diz respeito aos inimigos condenados, medidas preventivas tomariam o lugar da punição (PRADO, 2019). Isso permitiria a prisão ilimitada ou mesmo a execução dessas pessoas, uma vez que perderam todos os direitos, incluindo os direitos humanos básicos, violando totalmente a Declaração de Direitos Humanos do Homem e do Cidadão e o Pacto de São José da Costa Rica.

Uma vez que a maioria dos criminosos perigosos que cometem crimes graves já enfrentam prisão longa, o uso adicional é questionável. Especialmente terroristas, que visam matar pessoas, já enfrentarão sentenças na prisão se forem pegos vivos. No entanto, criminosos que só apoiam organizações terroristas enfrentariam consequências muito mais severas sob a perspectiva de Jakobs.

O mesmo seria o caso das pessoas que aderiram a essas organizações sem participar de ataques ou que ainda estão em fase de planejamento (CAPEZ, 2011). Os dois últimos casos provavelmente também são a razão pela qual as leis antiterror nos EUA, com as características do direito penal do inimigo foram introduzidas.

3. CONSEQUÊNCIAS DE SUA APLICAÇÃO

Como mencionado, o direito penal do inimigo de Günther Jakobs é baseado na teoria dos contratos sociais. No entanto, não há apenas uma teoria de contrato social e Jakobs concorda bastante com Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau e John Locke (JAKOBS; MELIÁ, 2007). Especialmente Hobbes tem uma ideia bastante pessimista do homem, ele é antissocial e egoísta e, portanto, assume que todo ser humano estaria em guerra com todos os outros no estado natural (PIOVESEN, 2009).

Para escapar disso, as pessoas criam um contrato social, encontraram estruturas governamentais e se subordinam sob um soberano. A teoria de Hobbes parece ser de caráter bastante autoritário e ser fortemente influenciada pela era absolutista em que foi desenvolvida.

Na teoria de Rousseau, o contrato social é baseado no bem-estar comum. Todo cidadão tem que desistir de todos os seus interesses egoístas e entrar no estado cívico (BITENCOURT, 2010). Uma vez que Rousseau afirma que as pessoas são muitas vezes incapazes de reconhecer o que seria melhor para elas, isso cria o perigo de uma determinação totalitária do bem-estar comum. John Locke tem uma imagem muito mais positiva dos humanos e do estado natural.

Em seu *status naturalis* não há guerra, mas lei natural, mesmo que não é estado para garanti-lo (PIOVESEN, 2009). O contrato social é criado para proteger esses direitos naturais e liberdades. Portanto, a teoria de Jakobs de uma guerra constante da sociedade contra seus inimigos não seria consistente com todas as teorias de contratos sociais, porque, segundo Locke, pessoas fora do contrato da sociedade não seriam inimigas sem direitos, mas ainda teriam direitos naturais, mesmo que não possam ser garantidas por um Estado (PACELLI, 2020).

Ainda mais importante é a questão se a teoria dos contratos sociais ainda é adequada para descrever as sociedades modernas (CAPEZ, 2011). Foi desenvolvido quando uma verdadeira comunidade internacional e direitos humanos universais não existiam. Isso leva à questão de como a teoria dos contratos sociais funciona com a ideia de uma cidadania global que garanta os direitos humanos básicos.

Nessa toda, historicamente, cada estado nacional formaria seu próprio contrato social. Hoje, com organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e até mesmo organizações supranacionais como a União Europeia (EU), que podem criar suas próprias leis, isso parece questionável (SARMENTO, 2016).

Outro conceito possível, seria assumir que todos são parte de dois ou mais contratos sociais, um nacional e um internacional, possivelmente (BONFIM, 2001). Nesse conceito, torna-se questionável se um Estado nacional pode excluir um cidadão do contrato global. Uma das razões pelas quais, caso que a segunda seja a primeira que possa levar a lacunas na proteção internacional dos direitos humanos, uma vez que dependeria apenas de contratos públicos de direito internacional (PIOVESEN, 2009).

Uma vez que Jakobs se refere ao inimigo que está em guerra com o Estado como alguém que não tem direitos, surge a questão se eles não estão sujeitos à lei da guerra, pelo menos (SARMENTO, 2016). Uma vez que o *jus* é feito sob medida para cobrir conflitos militares, ele não protege terroristas, criminosos organizados e outros grupos que estariam sujeitos ao direito penal do inimigo (SILVA, 2005).

Enquanto o direito penal do inimigo é geralmente discutido como um conceito teórico ou uma tendência dentro de um sistema legal, na década de 1990 a Colômbia tinha uma lei penal especificamente projetada para combater seus inimigos, especialmente criminosos organizados (TAVARES, 2020). A Colômbia também tem um histórico de estar constantemente em guerra com alguns de seus próprios cidadãos.

No século XIX, a Colômbia viveu 14 guerras civis e um número ainda maior de conflitos armados regionais. A maioria deles foi travada entre membros do partido liberal e do partido conservador (BARROSO, 2016).

Portanto, em 1861, a Colômbia integrou o direito público internacional em sua constituição, incluindo a lei da guerra (BARROSO, 2016). Os rebeldes eram vistos como sujeitos ao direito internacional do que ao direito penal. Ainda hoje, o direito internacional humanitário é declarado como um limite para o poder do governo em caso de estado de emergência (PRADO, 2019).

No século XX, a violência ainda era onipresente. Durante a primeira metade do século, as constantes lutas por terra ocorreram, enquanto a segunda metade experimentou uma guerra constante contra guerrilheiros social-revolucionários. A situação ficou ainda pior com o aumento do tráfico de drogas na década de 1980 (BARROSO, 2016).

O Estado era incapaz de condenar e punir membros de cartéis de drogas e grupos paramilitares, pois eles assassinavam ou subornavam policiais e juízes (SARMENTO, 2016). Entre 1989 e 1990, mais de 100 funcionários do governo, especialmente juízes, foram mortos. Isso levou ao "Estatuto da Justiça" em 1990. Se alguém foi acusado sob este estatuto porque pertencia a um grupo "perigoso", não houve julgamento público. Eles não sabiam quem eram o promotor, o juiz, as testemunhas (TAVARES, 2020).

A polícia tinha competência consideravelmente ampliadas. Este sistema visava a eficiência, e a eficiência destinada a produzir o maior número possível de condenações. Alcançou esse objetivo, em detrimento dos direitos processuais (SILVA, 2005). Membros de alto escalão de cartéis de drogas e grupos paramilitares ainda foram capazes de escapar da justiça.

O sistema leva à condenação de um número considerável de pessoas inocentes e foi abusado por objetivos políticos (CAPEZ, 2011). Mostrou-se mais eficaz contra criminosos menores. No entanto, tornar-se sujeito aos julgamentos especiais e punições severas supostamente não levou à sua reintegração social, mas sim fez deles verdadeiros inimigos do Estado. A Colômbia, especialmente seu tribunal constitucional, recentemente vem removendo algumas dessas normas (BARROSO, 2016).

O limitado sucesso do "Estatuto para a defesa da justiça" mostra que o direito penal do inimigo não é muito eficaz, mesmo que haja uma ameaça real ao Estado (SARMENTO, 2016). Ao contrário da Colômbia, na maioria dos estados ocidentais a existência do sistema legal não está ameaçada, mesmo o terrorismo está longe de ser tão perigoso para os Estados europeus quanto o crime organizado e grupos paramilitares são para a Colômbia (PIOVESEN, 2009).

Portanto, mesmo que se rejeite o direito penal do inimigo como uma categoria normativa, ainda poderia ser útil dentro da discussão científica.

Em primeiro lugar, poderia ser descritivo, identificar normas ou um sistema legal como o direito penal do inimigo.

O problema aqui é que a linguagem empregada por Jakobs (e outros) para descrever o direito penal do inimigo, que se tornou inerente ao conceito, tende a causar polarização. O conceito em si é tão radical, rotula grupos como inimigos, fala de "guerra", que o uso de seu vocabulário tende a tornar as discussões emocionais (SILVA, 2005).

O outro uso pode ser crítico. Poderia apontar tendências para o direito penal do inimigo em nosso sistema legal atual para que possam ser evitados. No entanto, a sociedade enfrenta um problema semelhante aqui: a forte conotação negativa de inimigo (JAKOBS; MELIÁ, 2007). Se uma teoria é rotulada como direito penal do inimigo, seus apoiadores provavelmente se sentirão ofendidos. Eles podem até considerar isso um ataque a si mesmos e uma acusação.

Outra questão é se a introdução de uma categoria é necessária. Normas que mostram as características do inimigo poderiam ser tão bem descritas por outros termos mais precisos (SARMENTO, 2016). Em vez de criticar leis contra organizações terroristas seria melhor para os problemas ligados à criminalização em um estágio tão inicial.

Portanto, o uso de do direito penal do inimigo para fins de discussão científica é limitado. Isso não significa que não haja uso para ele. Especialmente porque é tão radical e mostra como o sistema penal, o Código Penal (CP), provavelmente seria se começasse a rotular grupos como inimigos e revogar seus direitos (SILVA, 2005).

Dessa forma, há muitos aspectos negativos como um conceito normativo. É o caso do sistema duplo do inimigo e do tradicional, bem como das tendências encontradas nos sistemas legais atuais. O objetivo principal, portanto, deve ser apontar tais normas e aboli-la ou o caso não é tão fácil quanto parece (BARROSO, 2016). A maioria dessas normas foram criadas para lidar com desafios reais e preferem ser substituídas do que abolidas. Se levarmos em consideração a ampla definição de Jakobs de direito penal do inimigo, então parece impossível abolir todas as disposições que podem ser identificadas sem alterar substancialmente a lei (PIOVESEN, 2009).

Se retirassem a prisão preventiva do sistema legal, muitos criminosos fugiriam do julgamento ou cometeriam outros crimes. Isto é semelhante no que diz respeito às leis antiterrorismo (TAVARES, 2020). O que se deve fazer se há que alguém está planejando um ataque terrorista ou adquirindo cúmplices para fazê-lo, eles podem ser deixados e se esconder até que realizem um ataque em outro país, ou utilizar as normas de proteção. As leis contra organizações terroristas são muitas vezes a única possibilidade de detê-las.

Só se pode tentar minimizá-lo e conceder indenização adequada às vítimas de prisão preventiva injustificada. Apesar dos argumentos filosóficos contra ela, sua existência ainda beneficia a sociedade. Salientando que o direito penal do inimigo é de pouca utilidade (SILVA, 2005). No entanto, os efeitos da detenção de uma pessoa possivelmente inocente, por um lado, e a função da Justiça, por outro lado, precisam ser levados em consideração (TAVARES, 2020).

Assim, leis contra organizações criminosas ou terroristas são um assunto ainda mais complicado. Eles levam severas sentenças de prisão e são realmente projetados para parar um inimigo da sociedade (SARMENTO, 2016). É necessário combater pessoas tão perigosas com a lei onde for possível. Se isso não for suficiente, manter-se em crimes preparatórios pode ser a única opção válida. Se isso seria legítimo depende do entendimento do direito penal.

4. CRIAÇÃO DE CADEIRAS ESPECÍFICAS SOBRE O TEMA NAS FACULDADES DE DIREITO

Nessa realidade, o Direito Penal do Inimigo é uma temática complexa e controversa que merece atenção especial no meio jurídico. Diante da crescente relevância deste tema, é fundamental que as faculdades de Direito incorporem em seus currículos disciplinas específicas sobre o Direito Penal do Inimigo.

Dessa forma, envolve questões profundas relacionadas à criminalidade, segurança pública e os limites do poder estatal. Uma abordagem aprofundada deste tema é essencial para que os futuros profissionais do Direito possam compreender e lidar com essa realidade de forma adequada.

As faculdades de Direito têm o dever de oferecer uma formação jurídica ampla e atualizada, acompanhando as transformações sociais e as demandas do mercado de trabalho. A inclusão de disciplinas sobre o Direito Penal do Inimigo contribui para uma formação mais completa e preparada dos estudantes.

O estudo do Direito Penal do Inimigo requer o desenvolvimento de competências específicas, como a capacidade de análise crítica, interpretação de normas jurídicas, resolução de conflitos e atuação em cenários de exceção. Essas habilidades são fundamentais para a atuação profissional dos futuros advogados, promotores, juízes e demais operadores do Direito.

As disciplinas sobre o Direito Penal do Inimigo devem abordar tópicos como: Conceitos e fundamentos do Direito Penal do Inimigo; Análise histórica e comparativa do Direito Penal do Inimigo; Implicações éticas, políticas e sociais do Direito Penal do Inimigo; Legislação e jurisprudência relacionadas ao Direito Penal do Inimigo; e Estratégias de atuação profissional em cenários de Direito Penal do Inimigo

As aulas devem utilizar uma abordagem interdisciplinar, combinando aulas expositivas, estudos de caso, debates, seminários e atividades práticas. Isso permitirá aos estudantes uma compreensão abrangente do tema e o desenvolvimento de habilidades de análise, argumentação e resolução de problemas.

De outro bordo, as cadeiras sobre o Direito Penal do Inimigo devem estar integradas com outras disciplinas do curso de Direito, como Direito Penal, Direitos Humanos, Criminologia e Sociologia Jurídica. Essa integração favorecerá uma visão holística do fenômeno e a aplicação dos conhecimentos adquiridos em diferentes contextos.

Nessa mesma linha, seria interessante pensar nas faculdades de Direito que podem estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas, como tribunais, ministérios públicos e organizações não governamentais, para a realização de estágios, palestras, workshops e projetos de extensão relacionados ao Direito Penal do Inimigo. Essas atividades complementares enriquecerão a formação dos estudantes.

A criação de cadeiras específicas sobre o Direito Penal do Inimigo nas faculdades de Direito é uma medida fundamental para a formação de pro-

fissionais capacitados a lidar com essa realidade complexa e desafiadora. Essa iniciativa contribuirá para o aprimoramento do ensino jurídico e para o fortalecimento do debate sobre os limites do poder estatal e a proteção dos direitos fundamentais.

No que tange à estruturação dessas cadeiras específicas, o conteúdo programático deve abordar conceitos e fundamentos do Direito Penal do Inimigo, análise histórica e comparativa, implicações éticas, políticas e sociais, bem como a legislação e jurisprudência relacionadas. A metodologia de ensino deve utilizar uma abordagem interdisciplinar, combinando aulas expositivas, estudos de caso, debates, seminários e atividades práticas.

Dessa forma, observando mais uma vez, é importante que essas disciplinas estejam integradas com outras matérias do curso de Direito, como Direito Penal, Direitos Humanos, Criminologia e Sociologia Jurídica, favorecendo uma visão holística do fenômeno. Parcerias com instituições públicas e privadas, como tribunais, ministérios públicos e organizações não governamentais, também enriquecerão a formação dos estudantes por meio de estágios, palestras, workshops e projetos de extensão relacionados ao Direito Penal do Inimigo.

Em conclusão, a criação de cadeiras específicas sobre o Direito Penal do Inimigo nas faculdades de Direito é uma medida fundamental para a formação de profissionais capacitados a lidar com essa realidade complexa e desafiadora. Essa iniciativa contribuirá para o aprimoramento do ensino jurídico e para o fortalecimento do debate sobre os limites do poder estatal e a proteção dos direitos fundamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, conclui-se que o direito penal foi utilizado como instrumento de dominação pelos grupos detentores do poder ao longo da história, como forma de legitimar punições e também de assegurar o poder pelo sistema jurídico e legislativo, da mesma forma a pesquisa atingiu os objetivos traçados na análise do tema da figura do inimigo e a ascensão dos grupos detentores do poder.

A Constituição como forma principal de legitimação do poder de um governo seja ele ditatorial ou democrático, sempre visa estabelecer suas

convicções e determinações políticas através do aparelho jurídico estatal, da mesma forma com a dominação do Poder Legislativo e Judiciário para a reivindicação de suas convicções políticas.

A relação com o pretexto de dominação do estado e o contexto jurídico estão sempre relacionados entre si e visam estabelecer as determinações desse novo grupo dominante, na história da humanidade essas situações causaram diversos desrespeitos aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, portanto, em épocas em que o direito penal foi usado como instrumento de dominação e de obediência do indivíduo.

Deve-se afirmar que, aos operadores jurídicos, estudar as situações e o histórico jurídico da humanidade é de essencial observância para se estabelecer medidas em defesa dos direitos que limitam o poder, ou seja, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Sendo, portanto, dever do Estado Democrático de Direito respeitar os indivíduos e seus direitos.

Por fim, conclui-se que há vantagem e desvantagens nos meios adotados pelos grupos dominantes e que a Era Democrática foi a principal forma de se parar violações pelos grupos detentores do poder. Todavia, os mesmos procuram legitimar seu poder seja pela legislação ou pela marca legislativa, deixando sua marca do aparelho burocrático nacional, mesmo em situações diferentes das de outra época, ainda hoje abusos de direito são cometidos nas diversas esferas de proteção e tutela do indivíduo.

Portanto, o que proporciona um maior respeito aos direitos expressos na CF/1988 e acima de tudo ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e Justiça é o ordenamento jurídico e o povo como detentor do poder, não o governante.

REFERÊNCIAS

ABREU, Elizabete de; MOREIRA, Lima. **Administração Geral e Pública**. 1 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

ABREU, Thinally Ribeiro. *As Políticas Sociais no Neoliberalismo: Expressões da luta de Classes*. Universidade Federal do Maranhão. Centro de Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em

- Políticas Públicas. **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/aspoliticassociaisnoneoliberalismoexpressoesdalutadeclases.pdf>. Acessado em: 18 de ago. de 2021.
- AGUIAR, Renan; MACIEL, José Fabio Rodrigues (Coord.). **História do Direito**. 8 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.
- AIRES, Antonio Gilberto Vasconcelos; MARCHEZAN, Márcia Regina. Linguagem jurídica: A riqueza semântica dos operadores do direito. **Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti**, v. 5, n. 6, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/284224070_Linguagem_juridica_a_riqueza_semantica_dos_operadores_do_direito_teach_portuguese_language_is_to_build_meanings. Acessado em: 18 de ago. de 2021.
- AMARAL, Renata Campetti. **O direito internacional: público e privado**. 6 ed. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2010.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda de; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: Introdução à Filosofia**. 4 ed. São Paulo: Editora Moderna, 2009.
- ARNOLD, J. R. **Administração de Materiais**. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- MAUAD, Ana Maria. GRIBERG, Lucia. CALDAS, Pedro Spinola Pereira. **Teoria da História**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação CECIERJ, 2010.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.
- MAZETTO, Flávio Eduardo. Estado, Políticas Públicas e Neoliberalismo: um Estudo Teórico sobre as Parcerias-Público-Privadas. **Ca-**

dero de Estudos Interdisciplinares – Edição Especial Gestão Pública e Sociedade, p. 01-21, 2015. Disponível em: https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/406/pdf_1. Acessado em: 18 de ago. de 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direitos Humanos**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, São Paulo: Editora Método, 2019.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo – Antigo e Moderno**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MORAES, Alexandre de. *et al.* **Constituição Federal Comentada**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito regulatório**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

SANTOS, Livaldo dos. **Fundamentos da Administração**. 1 ed. São Paulo: Editora Sol, 2020.

SANTOS, Luiz Carlos. **A questão do método na investigação científica**. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/quest%C3%A3o-do-m%C3%A9todo-na-investiga%C3%A7%C3%A3o-cient%C3%ADfica-luiz-carlos-dos-santos>. Acessado em: 18 de ago. de 2020.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 334-363, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/530/457>. Acessado em: 18 de ago. de 2020.

- SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. 1 ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.
- ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 1 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.
- ZIZEK, Slavoj. **O Amor Impiedoso**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2013.
- ZYLBERSTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. 1 ed. São Paulo: Editora Elsevier, 2005.

A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO DE NOÇÕES DE DIREITO PARA A QUALIFICAÇÃO DA CIDADANIA

José Bruno Martins Leão²

INTRODUÇÃO

A educação, conforme delineada na Constituição Federal brasileira, é um direito social fundamental que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e para a inserção no mercado de trabalho. A educação, portanto, transcende a mera transmissão de conhecimentos técnicos, incorporando o compromisso de capacitar os indivíduos para a participação ativa e consciente na sociedade. Neste contexto, o conceito de educação para a cidadania adquire uma importância central, na medida em que visa formar cidadãos críticos, conscientes de seus direitos e deveres, e capazes de contribuir para a construção de sociedades mais justas e democráticas.

A problemática de pesquisa que orienta o presente estudo envolve a análise da eficácia da educação voltada para a cidadania, especialmente no que concerne à formação de uma cidadania transformadora, em contraste com a cidadania convencional. Enquanto a cidadania convencional se concentra nos aspectos formais dos direitos e deveres civis, a cidadania

2 Doutorando em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos (ITE/Bauru). Mestre em Direito Processual e Cidadania (UNIPAR). Bacharel em Direito. Licenciado em Filosofia, História e Letras. Advogado, colunista jurídico e professor universitário.

transformadora pretende desenvolver uma capacidade crítica nos alunos, incentivando o questionamento das estruturas sociais e promovendo o engajamento com questões como a diversidade e a justiça social. Dada a relevância desse debate, o presente estudo busca explorar as potencialidades e os desafios da educação para a cidadania no Brasil, a partir da análise do Projeto de Lei n. 2.745/2024, da Câmara dos Deputados, que propõe a inclusão da disciplina de Noções de Direito no currículo escolar.

Para tanto, adotou-se uma metodologia de revisão de bibliografia, que permitiu o levantamento e a análise de obras e artigos acadêmicos sobre educação e cidadania, além de documento legislativo pertinente ao tema. Essa abordagem foi essencial para compreender as bases teóricas que sustentam o conceito de cidadania transformadora e para avaliar as implicações práticas da proposta legislativa em questão, contribuindo para a formulação de um panorama mais amplo e contextualizado do debate sobre a educação para a cidadania no Brasil.

Com este estudo, alcançaram-se diversos objetivos relevantes. Primeiramente, foi possível destacar a importância da educação para a formação de cidadãos críticos e engajados, conforme preconizado pelo artigo 205 da Constituição Federal. Ademais, a análise do Projeto de Lei n. 2.745/2024 revelou a necessidade de uma abordagem mais abrangente e inclusiva na educação para a cidadania, que vá além da simples transmissão de conteúdos jurídicos e promova, efetivamente, o desenvolvimento de uma cidadania transformadora. Por fim, o estudo contribuiu para o debate sobre a formação dos professores responsáveis por ministrar essa nova disciplina, sugerindo que a qualificação docente é um fator crucial para o sucesso da iniciativa legislativa e para a consolidação de uma educação verdadeiramente emancipadora.

1. A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

Sabe-se que a educação, mormente representada pela instrução formal, ou simplesmente escolarização, é importante para a aquisição de conhecimentos de diversas naturezas, a fim de aprimorar a capacidade de percepção e análise do ser humano, que, na condição de estudante, adquire as informações necessárias para o desenvolvimento do raciocínio

crítico-reflexivo fundamental para o estabelecimento de relações entre o indivíduo e o mundo em que se encontra inserido, no qual se depara com experiências de ordem material e cultural.

Por essas e outras razões, a educação é considerada um direito social, de acordo com o art. 7º, da Constituição Federal brasileira. Além disso, nos termos do art. 205, caput, da CF/1988, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”; de modo que, consoante art. 206, IX, a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” consiste em um princípio com base no qual o ensino será ministrado no País (Brasil, 1988).

Dessas lições, enfatize-se as finalidades precípua da educação, quais sejam, contribuir para o desenvolvimento integral da pessoa, preparando-a para o exercício qualificado da cidadania e para o mercado de trabalho. Por ser um direito de todos, a educação consiste em um direito público subjetivo, a ser exercitado em face do Estado, que tem o dever de, juntamente com a família, promover e incentivar o ensino e a aprendizagem em regime de colaboração contínua com a sociedade, que igualmente se beneficia, como um todo, da oferta de instrução formal à crianças, adolescentes, jovens e adultos.

Segundo Cavalcanti (2023), existe uma relação entre a educação e a participação do cidadão para o desenvolvimento de sociedades democráticas e justas. Quando destinada à formação crítica e dialógica, a educação capacita as pessoas com conhecimentos e habilidades e também as empodera para exercer a cidadania de forma mais ativa e consciente. Por isso, com a educação, em sua dimensão de conscientização cidadã e crítica, possibilita-se a análise de questões sociais, políticas e econômicas, promovendo-se, por conseguinte, o ensino de valores fundamentais atinentes ao respeito, à justiça, à igualdade e à solidariedade.

Ainda, reconhece-se os efeitos da educação na cidadania em virtude do desenvolvimento do indivíduo na sociedade democrática. Para a cidadania, a educação tem por objetivo fornecer aos jovens os conhecimentos, atitudes e competências necessários para que possam participar de maneira

ativa na construção de sociedades mais justas e democráticas. Em verdade, essa educação transmite informações sobre direitos e deveres civis e políticos, além de expandir a promoção de valores e virtudes que dão sustentação à convivência em sociedade (Dias; Carvalho; Marques, 2023).

Nesse contexto, uma distinção fundamental é a relativa às cidadanias convencional e a transformadora. A primeira, denominada cidadania convencional, centra-se nos aspectos mais formais, a exemplo de direitos civis e as leis, sem estimular uma reflexão mais crítica sobre as desigualdades e as injustiças na sociedade; a segunda, por sua vez, denominada cidadania transformadora, pretende desenvolver em alunos a capacidade de questionar sobre as estruturas sociais, a fim de promover engajamento com questões concernentes à diversidade, empatia e respeito à pluralidade cultural (Dias; Carvalho; Marques, 2023).

Essa é a importância da atividade educacional para o desenvolvimento da cidadania, no sentido de que o conhecimento de leis, valores e questões sociais é indispensável para a consciência cívica dos membros da sociedade. Nesse sentido, tem-se a associação entre o ensino e a vida cidadã, no sentido de que a prática pedagógica também repercute na edificação da autonomia das pessoas: “Uma pedagogia democrática é garantia para o estabelecimento de relações de transformação e de emancipação social” (Cruz; Moreno, 2021, p. 105).

Portanto, infere-se que a emancipação social, consubstanciada na prática cidadã consciente e qualificada, depende do ensino das regras básicas do direito, de modo que o cidadão tenha conhecimento legal suficiente para interagir em sociedade com segurança a respeito das normativas que disciplinam o convívio social em suas variadas searas de expressão humana e interpessoal, o que, em certa medida, vai ao encontro da proposta legislativa constante do Projeto de Lei n. 2.745/2024, da Câmara dos Deputados, fundamentada, antes de tudo, no direito constitucional à educação.

2. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI N. 2.745/2024, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Para examinar o Projeto em questão, faz-se necessário dividir a abordagem analítica em duas frentes, a saber, em um primeiro momento, se-

rão expostos os pormenores das proposições legislativas apresentadas pelo legislador, e, em seguida, far-se-á uma síntese das principais razões consignadas a título de justificação, a fim de demonstrar a importância do incremento de tal normatividade no ordenamento jurídico brasileiro e na estruturação educacional do País.

2.1. DAS PROPOSIÇÕES DO PROJETO DE LEI N. 2.745/2024, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Examinadas as razões fundamentais por que a cidadania tende a se qualificar com o manejo estratégico da educação transformadora, apta a melhorar o desempenho do cidadão no convívio com a sociedade, chega-se ao ponto exato em que se deve expor as normativas propostas pelo Projeto de Lei n. 2.745/2024, da Câmara dos Deputados, a fim de analisar tanto as proposições sugeridas pelo legislador, quanto os argumentos substanciados em justificativa de tal proposição legislativa.

De início, em ementa, o legislador assevera que tal Projeto, se posteriormente aprovado pelo Parlamento brasileiro, “Torna obrigatória a inclusão da disciplina de Educação de Noções de Direito no currículo de todos os níveis de ensino das escolas públicas e particulares no território nacional” (Brasil, 2024, p. 1). Desse excerto ementário, há de se destacar a identificação da disciplina, que será denominada Educação de Noções de Direito, do que se infere que não se trata de pretensão legislativa tendente a envidar esforços para uma formação técnica verticalizada antes do ingresso no ensino jurídico e superior.

Eis, pois, outra característica propositiva da proposição legislativa a ser destacada, qual seja, a abrangência da oferta da disciplina responsável pela compreensão, em sala de aula, de noções essenciais para a apreensão das normas básicas de regramento da vida social, que incluirá “todos os níveis das escolas públicas e particulares no território nacional” (Brasil, 2024, p. 1), ou seja, ao menos em tese, depreende-se que a finalidade do legislador é implementar noções básicas do ensino jurídico, no mínimo, nas esferas da educação em nível fundamental e médio, tendo em vista o questionamento possível acerca da viabilidade de se incrementar a educação cidadã

ao alunado da educação infantil, dada a presumida ausência de maturidade para o aprendizado do conteúdo programático apresentado no Projeto.

Em complemento à ideia acima exposta, no art. 1º, do Projeto em exame, destaca-se o objetivo de “integrar noções básicas de direito como disciplina obrigatória no currículo escolar do ensino fundamental e médio, com o objetivo de formar cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, e preparados para participar ativamente na sociedade” (Brasil, 2024, p. 1). Aqui, tem-se o nexo com o conteúdo próprio da Constituição Federal de 1988, no sentido de que há identificação de uma das finalidades da educação com o intuito primeiro deste Projeto, a saber, fazer com que a formação do alunado seja suficiente para que se tornem cidadãos sabedores de seus direitos e deveres, preparados, por conseguinte, para exercer a cidadania mediante a participação ativa na sociedade.

No art. 2º, do Projeto, tem-se duas indicações fundamentais. Em primeiro lugar, o legislador especifica o âmbito educacional de implementação desta proposta, e, em seguida, torna público o conteúdo programático sugerido para a composição das sobreditas noções gerais de direito. Assim, de acordo com o inciso I, do dispositivo mencionado, “as noções básicas de direito serão incorporadas como disciplina obrigatória nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e em todos os anos do ensino médio” (Brasil, 2024, p. 1), ou seja, não se trata de abranger a totalidade do ensino fundamental, mas tão apenas os anos finais; ao passo que o ensino médio será totalmente incluído para a implementação desta modalidade de educação cidadã.

Consoante o inciso II, também do art. 2º, do Projeto, tem-se o conteúdo programático mínimo da Educação de Noções de Direito, que será composto das seguintes temáticas: “a. Direitos e deveres fundamentais previstos na Constituição Federal. b. Noções de cidadania e participação democrática. c. Estrutura e funcionamento do sistema judiciário brasileiro. d. Direitos do consumidor. e. Direito do trabalho. f. Direito ambiental. g. Princípios de ética e moral” (Brasil, 2024, p. 1).

Percebe-se que o conteúdo programático é classificado pelo Projeto como um conjunto mínimo de conhecimentos a serem transmitidos nos anos finais do ensino fundamental e em todos os anos do ensino mé-

dio. Logo, depreende-se que, posteriormente à eventual aprovação e implementação da inovação legislativa em questão, nada impede que esse programa inicial de conteúdos seja ampliado, com vistas a conferir maior robustez ao quadro de temas que compõem a proposta de educação para a cidadania.

Demais disso, em verdade, os temas elencados a título de conteúdo programático mínimo são fundamentais para a formação cidadã qualificada, tendo em vista que consubstanciam partes estruturais da Constituição Federal de 1988, como os direitos e deveres fundamentais, que, a princípio, abarcam as diferentes modalidades de direitos fundamentais, além de tópicos importantes para a compreensão das relações entre a sociedade e o Estado brasileiro, a exemplo da participação democrática, o sistema judiciário, direitos do consumidor, do trabalho e ambiental, princípios de ética e moral.

Neste contexto de conteúdo da Educação de Noções de Direito, convém fazer uma observação: as temáticas acima expostas são suficientemente abrangentes para que o(a) professor(a), em sala de aula, tenha ampla liberdade para expor, analisar e aplicar como um dos tópicos componentes de eixos constitucionais estruturais. Dessa forma, no exercício da liberdade de cátedra, o(a) docente tem condições para dinamizar o processo de ensino e aprendizagem por meio da demonstração prática da aplicação do conteúdo programático em exemplos empíricos obtidos a partir da observação de casos emblemáticos situados no âmbito das relações institucionais brasileiras, a fim de qualificar a perspectiva analítica do cidadão.

Adiante, no art. 3º, do Projeto, expõe-se, com objetividade, normativas direcionadas à capacitação dos professores. Para tanto, nos termos dos incisos I e II, respectivamente, “O Ministério da Educação (MEC) desenvolverá programas de capacitação continuada para professores, com o objetivo de prepará-los para ministrar a disciplina de noções de direito”, além do que “Serão oferecidos cursos presenciais e a distância, em parceria com instituições de ensino superior e entidades especializadas em direito” (Brasil, 2024, p. 1).

Sobre as disposições constantes do art. 3º, acima transcritas, também se faz necessário tecer alguns comentários, no sentido de que, se serão

oferecidos cursos, nas modalidades presenciais e EAD, em parceria com instituições de ensino superior e entidades especializadas em direito, com o objetivo de capacitar os professores para o posterior ensino de noções de direito, pode-se entender, em um primeiro momento, que tal disciplina é passível de ser lecionada por profissionais da docência que não tenham formação jurídica especializada, ao menos quando do início da oferta da disciplina nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

De todo modo, sem incorrer em qualquer questionamento indevido acerca da qualificação dos profissionais formados em outras áreas de conhecimento, em especial as ciências humanas, aplicadas ou não, essa possibilidade, a nosso ver, se implementada para não se resolver apenas a ausência imediata de recursos humanos, demonstra ser um equívoco, posto que, na prática, dada a oportunidade periodicamente oferecida para contratação de docentes em processos seletivos simplificados, a alternativa mais apropriada seria a oferta da sobredita disciplina com docentes com formação jurídica superior à frente de tal empreendimento educacional, dada a familiaridade de tais profissionais com as áreas interconexas do direito, quer em nível de especialização, quer em uma perspectiva integradora do conhecimento técnico-jurídico.

Mais à frente, no art. 4º, dispõe-se sobre o material didático a ser disponibilizado para o ensino de noções de direito. Nos termos dos incisos I e II, respectivamente, do mencionado dispositivo, “O MEC, em colaboração com especialistas em direito e educação, desenvolverá e distribuirá material didático específico para os diferentes níveis de ensino”, de sorte que “O material didático incluirá livros, apostilas, recursos audiovisuais e plataformas digitais interativas” (Brasil, 2024, p. 1-2).

Uma vez mais, vê-se a intenção do legislador em incumbir profissionais de outras áreas do conhecimento para o ensino de noções de direito, uma vez que a atuação de “especialistas em direito”, nos termos do Projeto, seriam os responsáveis pela elaboração dos materiais a subsidiar o ensino de tal disciplina em sala de aula, em colaboração com especialistas em educação. Isto é, produzido o material a ser entregue em instituições de ensino, os professores o utilizariam para lecionar o conteúdo programático mínimo, composto por direitos fundamentais, participação democrática

ca, sistema judiciário, direitos do consumidor, do trabalho e ambiental, e princípios de ética e moral.

Sobre formação de professores para lecionar noções de direito, ressalte-se que, aqui, defende-se a preferência por profissionais com formação jurídica, sem incorrer na defesa de exclusividade para o exercício de tal mister, ou seja, entende-se, a princípio, que a formação jurídica superior seria um requisito importante também para a composição do currículo da instituição de ensino, mas nada impede que, na falta de recurso humano especializado, a disciplina em questão seja capitaneada por docentes com formação não jurídica, contanto que frequentem os referidos cursos destinados à formação continuada de professores.

Dito isso, o Projeto também prevê a possibilidade de parcerias. Conforme o disposto no art. 5º, incisos I e II, respectivamente, “O governo federal incentivará parcerias com instituições de ensino superior, órgãos do poder judiciário e organizações não governamentais para apoiar a implementação e o desenvolvimento da educação em noções de direito nas escolas”, de maneira que tais parcerias “[...] poderão incluir a doação de materiais, a oferta de palestras e workshops, e o desenvolvimento de projetos práticos de cidadania e participação democrática” (Brasil, 2024, p. 2).

Dessas disposições, registre-se que, a princípio, os profissionais com formação jurídica poderiam figurar na prática docente de noções de direito a partir de parcerias com instituições de ensino superior, que hão de ser incentivadas pelo governo federal. No mais, em conjunto com outras parcerias com os órgãos do poder judiciário e organizações não governamentais, realizar-se-iam a doação de materiais, a oferta de palestras e o desenvolvimento de projetos práticos de cidadania e participação democrática.

Segundo o art. 6º, I e II, do Projeto, há normativas referentes à monitoração e avaliação. Desse modo, “O MEC, em conjunto com as secretarias estaduais e municipais de educação, será responsável pelo monitoramento e avaliação contínua da implementação da educação em noções de direito nas escolas”, e, também, “Serão realizadas avaliações periódicas do impacto da disciplina na formação dos alunos, com a publicação de relatórios anuais” (Brasil, 2024, p. 2).

No mais, nos termos do art. 7º, as despesas para a implementação da disciplina de Educação de Noções de Direito “[...] correrão por dotações orçamentárias próprias e suplementares, se necessárias”. E, por fim, se aprovado o Projeto, transformando-se em lei, tal inovação normativa entrará “[...] em vigor no início do ano letivo subsequente à sua publicação” (Brasil, 2024, p. 2).

Examinadas as proposições, importa consignar os fundamentos a partir dos quais se sustenta a importância da aprovação do Projeto em questão, para a qualificação da educação e da cidadania.

2.2. DA JUSTIFICAÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 2.745/2024, DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A título de justificativa para a apresentação do Projeto em tela, reconhece-se ser a educação em noções de direito uma oportunidade “[...] essencial para formar cidadãos conscientes de seus direitos e deveres”; isso porque, na formação cidadã, “conhecimentos básicos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e o funcionamento do sistema judiciário permitem que os estudantes compreendam melhor seu papel na sociedade”, sendo “[...] fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde os cidadãos estão cientes de suas responsabilidades e direitos legais” (Brasil, 2024, p. 3).

Essa proposta de educação de jovens tem por objetivo fortalecer a democracia e a participação política e social do alunado, tendo em vista que, “quando os cidadãos entendem como o sistema legal funciona e como eles podem influenciar as políticas públicas, eles se tornam mais engajados nas questões comunitárias e nacionais”, contribuindo “[...] para uma maior transparência e responsabilidade governamental, além de fomentar uma cultura de participação ativa e crítica” (Brasil, 2024, p. 3).

Demais disso, a educação de noções de direitos também repercute na prevenção de conflitos sociais e na consequente pacificação de importantes segmentos da sociedade, tal como expressamente assevera o legislador: “A educação em noções de direito ajuda a prevenir conflitos e a resolver disputas de maneira pacífica e legal”. Diante disso, parte-se do pressuposto de que “cidadãos informados estão mais capacitados para buscar solu-

ções legais em vez de recorrer à violência ou a meios extrajudiciais. Isso pode reduzir a carga sobre o sistema judiciário e promover uma convivência social mais harmoniosa” (Brasil, 2024, p. 3).

A educação voltada à qualificação da cidadania também confere maior poder de atuação dos jovens durante o ciclo da vida adulta, preparando-os para os desafios presentes no curso da prática cidadã cotidiana. Por exemplo, “saber sobre direito do trabalho, direito ambiental e direitos humanos, entre outros, dá aos jovens as ferramentas necessárias para enfrentar diversas situações de forma informada e consciente”, de modo que essa compreensão qualifica não apenas “[...] sua capacidade de tomar decisões pessoais, mas também os prepara para serem líderes comunitários e agentes de mudança social” (Brasil, 2024, p. 3).

Do mesmo modo, a educação de noções de direito vai ao encontro de um dos principais objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, reduzir as desigualdades sociais (Brasil, 1988). Isso pode ocorrer principalmente “[...] ao fornecer a todos os estudantes, independentemente de sua origem socioeconômica, o conhecimento necessário para entender e exercer seus direitos”, ao se promover a inclusão e a justiça social, garantindo-se “[...] que todos tenham a oportunidade de participar plenamente da vida econômica, social e política do país” (Brasil, 2024, p. 3).

A propósito, a demonstrar a relação entre direito e educação, o legislador enfatiza, em justificativa, que a modalidade educativa obrigatória aqui analisada resulta na promoção da chamada “alfabetização jurídica” quando da execução do currículo escolar (Brasil, 2024, p. 4). Veja-se: “A implementação da educação em noções de direito como disciplina obrigatória no currículo escolar é uma medida essencial para promover a alfabetização jurídica e formar cidadãos mais preparados para enfrentar os desafios da sociedade contemporânea” (Brasil, 2024, p. 4).

Portanto, como pretensão maior do Projeto em exame, focaliza-se “[...] criar uma base sólida para a construção de uma sociedade mais informada, justa e democrática”, porquanto “a formação de jovens conscientes de seus direitos e deveres legais é crucial para o desenvolvimento de uma sociedade onde a justiça e a igualdade prevaleçam” (Brasil, 2024, p. 4).

Por essas e outras razões, no Brasil, tem-se a necessidade de se implementar, na instrução formal, o ensino de conhecimentos básicos do direito a respaldar a prática de uma alfabetização jurídica, destinada à qualificação da cidadania enquanto objetivo da educação, segundo a Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÕES

Do exposto, conclui-se que a educação consiste em direito fundamental constante da Constituição Federal de 1988, tanto em sede de direito social quanto sob a perspectiva de direito de todos e dever do Estado e da sociedade, com o objetivo de fornecer condições para o preparo para o mercado de trabalho e qualificar o cidadão para o exercício consciente e informado da cidadania, manifestado na participação ativa na sociedade e na política.

Todavia, a instrução formal tal como é desenvolvida nas instituições de ensino, em especial nas escolas, não possui um quadro disciplinar próprio para se garantir uma formação cidadã orientada ao conhecimento de direitos e deveres básicas e inerentes ao exercício da cidadania. Diante disso, reconhece-se a importância do Projeto de Lei n. 2.745/2024, em trâmite na Câmara dos Deputados, com o propósito de incluir a educação de noções de direito no conteúdo programático mínimo dos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Dada a premência de uma educação jurídica básica, a fundamentar de igual forma o propósito de alfabetização jurídica, o Projeto em comento se destina, em essência, a proporcionar o conhecimento básico para os jovens a respeito de direitos e deveres fundamentais, participação democrática, sistema judiciário nacional, direitos do consumidor, do trabalho e ambiental, e princípios de ética e moral, que são indispensáveis para a formação cívica enquanto instrução necessária para a participação social e política dos membros de uma sociedade.

Portanto, com a colaboração de profissionais de direito e educação, parcerias com instituições de ensino e metodologias próprias de avaliação, a aprovação do Projeto e a resultante implementação da educação de noções de direito são medidas necessárias para o aprimoramento da cidadania.

nia brasileira, a complementar e conferir melhor executividade aos objetivos precípuos da educação sob a perspectiva constitucional, propiciando, a um só tempo, o respeito ao direito subjetivo público à fruição do processo educacional e a formação de uma sociedade mais crítica e participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.745/2024**. Torna obrigatória a inclusão da disciplina de Educação de Noções de Direito no currículo de todos os níveis de ensino das escolas públicas e particulares no território nacional. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2449017&filename=PL%202745/2024. Acesso em: 16 ago. 2024.

CAVALCANTI, Ana Claudia Dantas. **Cidadania, participação e diálogo**: o protagonismo juvenil como fundamento da formação crítica e da autonomia na educação. Educação, Santa Maria, v. 48, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/64880/52303>. Acesso em: 16 ago. 2024.

CRUZ, Tatiana Rocha; MORENO, Lêda Virgínia Alves. Cidadania e autonomia – desafios para a educação de jovens e adultos: um diálogo com Paulo Freire. In: GONÇALVES, Maria Célia da Silva; JESUS, Bruna Guzman de (org.). **Educação contemporânea**: educação inclusiva. Belo Horizonte/MG: Poisson, 2021. v. 8. p. 99-106. Disponível em: https://poisson.com.br/livros/Educa_Contemporanea/volume8/Educacao_Contemporanea_vol8.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

DIAS, Rafael Rodrigues Alves; CARVALHO, Carolina Fernandes de; MARQUES, Maria Isabel. Contribuições do desenvolvimento

moral no contexto da educação para cidadania. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 16, n. 8, p. 12513-12531, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/1742/1147>. Acesso em: 16 ago. 2024.

ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL

*Fábio Lucas de Albuquerque Lima*³

INTRODUÇÃO

O direito à educação no Brasil num passado colonial e aristocrático variou de uma situação de inexistência, de uma quase proibição do processo de conhecer, ou de um conhecimento reservado a alguns varões selecionados, gerando muitos dos problemas sociais atuais. Os escravizados, os pobres, as mulheres, ainda a maioria dos homens livres, foram privados de emancipação pessoal durante séculos porque o direito à educação era algo utópico, hermético, para apenas alguns iniciados, a maioria dos quais aprendiam no ensino secular dos seminários.

Ocorre que a libertação, a emancipação do ser humano, necessita do conhecimento para acontecer de forma plena. O engessamento estanque de classes ou de estamentos socioeconômicos pela nobreza durante o Bra-

3 Fundador do Instituto de Direito Administrativo de Sergipe – IDAS. Mestre em Administração Pública pela FGV e graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe.

sil colonial não chegou a ganhar flexibilidade ainda quando, após o século da Luzes, ideais libertários foram espalhados pela Revolução Francesa pelo mundo. O Brasil continuou uma terra de exclusão, de ignorância, de escuridão moral e intelectual, com exceção a raras e estrelas.

Era então a época do Estado liberal, que teoricamente deveria proteger a liberdade e a igualdade. Esta, apenas uma igualdade formal: a igualdade de todos perante a lei. Além desse binômio, ambos muito estudados como categoria constitucional, um dos lemas da Revolução Francesa ficou adormecido no direito constitucional, até que nas últimas décadas tem sido reconhecido.

Na bandeira do iluminismo, a liberdade e a igualdade foram discutidas, divulgadas, mas a fraternidade que deveria ser o fio conector entre ambas foi deixada de lado.

O direito à Fraternidade tem sido estudado na atualidade numa perspectiva de estar acolhido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em vários de seus dispositivos, não sendo um comando somente programático, mas uma norma que deve ser obedecida.

Neste ensaio, iremos discutir o direito à educação no direito constitucional brasileiro, a partir do direito fraternal, numa perspectiva sob o paradigma dos direitos humanos, bem como apontando alguns desafios e possibilidades para aprimoramento do direito à educação para a emancipação do ser humano.

Para tanto, na Seção 1 iremos discorrer sobre o direito à educação num paradigma evolutivo histórico desde o Brasil Império, passando pela República Velha, Estado Novo, pela Constituição democrática de 1946, pelas sombras da ditadura e o golpe de 1964, para finalizar com a redemocratização do país.

Na Seção 2, será feita a análise documental dos textos constitucionais desde 1824 a 1988, interpretando como o direito à educação evoluiu no constitucionalismo brasileiro, para inferências de como o seu aprimoramento pode amplificar a cidadania e a inclusão na sociedade brasileira.

Nas considerações finais, exporemos a compreensão do autor sobre a temática, apresentando limitações da pesquisa, bem como possíveis desdobramentos.

1. DIREITO À EDUCAÇÃO, FRATERNIDADE E DIREITOS HUMANOS

A construção de uma sociedade sustentável passa pela valorização de práticas e saberes que envolvam o cultivo da solidariedade e do princípio constitucional da fraternidade. O individualismo e a busca isolada e incessante do lucro, da vantagem, estão esgotando em sua integralidade a humanidade, o que nos obriga a discutir a mudança de comportamento social, com a exaltação da fraternidade como princípio e como direito e dever.

No nosso direito constitucional, consideram-se, segundo o art. 3, inciso I, objetivos fundamentais da República “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Brasil, 1988). Sem a solidariedade fraternal a sociedade se desfaz e se desnatura em barbárie muitas vezes disfarçada de modernização.

Desde o seu preâmbulo a Constituição afirma que sua finalidade é: “[...]instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna [...]” (Brasil, 1988). Como perseguir esses objetivos de justiça, de igualdade, de uma sociedade mais harmônica e fraterna? Impensável que isso se atinja sem esforços contínuos de investimento numa educação de qualidade, inclusiva, pluralista, com diversidade, igualdade de gênero, livre de preconceitos e que proporcione igualdade de condições competitivas entre todos. Esse é o ponto que diferencia um Estado que cultiva o desenvolvimento da cidadania.

Ademais, a Organização das Nações Unidas estabeleceu objetivos que se direcionam à primazia da consecução do direito à educação como uma agenda para sustentabilidade global. Dentre as ODS da Agenda para 2030, a educação inclusiva e democrática recebeu tratamento prioritário dentro das metas traçadas (ONU, 2024). A democracia, enquanto exercício pleno de inclusão de todos no processo de decisão política por parte do cidadão, passou da perspectiva da representação para a participação, e esta deve se pautar pela busca da aplicação da fraternidade nas políticas públicas:

A construção de uma sociedade justa e fraterna é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito. No Brasil, a busca por essa idealização passa, inevitavelmente, pela implementação e análise de políticas públicas que visem ao bem-estar coletivo e à promoção da dignidade humana. Nesse contexto, o princípio jurídico da fraternidade emerge como um dos baluartes na concepção de políticas públicas que almejam a coesão social e a redução das desigualdades (Jaborandy; Machado, 2023, p. 629).

A participação no planejamento, no desenho mesmo, das políticas públicas, na própria definição do problema público a ser solucionado, bem como a fiscalização e monitoramento dos resultados dos programas implementados por essas políticas, constituem a *accountability* vertical-social, fundamental para um bom gasto público. Esse cenário alvissareiro é recente. Infelizmente, o Brasil teve um passado sombrio, de obscuridades, de autoritarismos, que tolheram a participação social. Uma sociedade que não era fraternal. Hoje ao contrário, deve-se buscar os fins fraternais pela própria dicção do texto constitucional. Essas conquistas, sim, de fato, são conquistas, passaram por um processo histórico de luta social e de reivindicações.

A sociedade rural e primeva brasileira nos deixou sulcos na face social que necessitam um tratamento. Séculos de cruel escravização de irmãos vindos da África nos deixaram um débito civilizatório que merece ser superado pela aplicação da fraternidade como princípio norteador das políticas públicas, dentre essas, a política de Educação (Jaborandy; Machado, 2023). A exploração dos menos favorecidos por um sistema econômico patriarcal, selvagem, desumanamente exploratório, legou à nossa sociedade complexa um problema social, cuja superação inclui difusão de solidariedade, fraternidade e direito amplo à educação.

O direito à educação também deve ser entendido como um direito humano, além de um direito relacionado à fraternidade. Os direitos humanos, que passaram por um mero projeto de liberdades políticas e civis (e ainda limitadas), para a concessão de direitos sociais no *Welfare State*, na contemporaneidade se constituem em direitos humanos irrenunciáveis. Após as atrocidades perpetradas pelo Eixo nazifascista na

Europa e na Ásia pelo Japão, a Organização das Nações Unidas estabeleceu estatutariamente um conjunto de regras e princípios para assegurar a dignidade da pessoa humana.

Os desastres perpetrados pela Segunda Guerra Mundial trouxeram às nações uma chamada de consciência para dignificação dos seres humanos, diante da banalização da crueldade e da insensibilidade. Absurdos cometidos em nome da raça, em nome da pátria, expuseram nações desenvolvidas a um nível que não se pode, sem imprecisão, chamar de bestial.

Embora retrocessos individuais de alguns países no sentido de descumprir o sistema normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como o genocídio colocado em prática no Oriente Médio justamente pelo povo que foi vítima do Holocausto, entende-se que a solução dos problemas da humanidade deve ocorrer pela via diplomática, com respeito aos direitos humanos. Dentre esses, encontra-se o direito à educação.

Os direitos humanos têm uma amplitude objetiva e subjetiva que não admitem sua prestação parcial, pelo contrário, deve ser trabalhado em conjunto, de forma indivisível. Consoante entendimento de Ramírez-García (2022):

Por otro lado, la indivisibilidad de los derechos humanos conduce a la interdependencia. A causa de su carácter interdependiente, los distintos derechos se encuentran en una situación de vasos comunicantes: el descenso en la calidad del respeto y ejercicio de cualquiera de ellos implica el descenso del nivel de respeto y ejercicio de todos, y viceversa. La interdependencia se manifiesta, de esta forma, tanto en sentido positivo, porque no se puede dividir el bien, y por lo tanto escatimarlos impunemente, como en sentido negativo, ya que no se puede aislar el daño provocado a la persona por la violación de alguno de sus derechos (Ramírez-García, 2022, p. 382).

Todo reconhecimento parcial do direito constitucional aos direitos humanos estremece a condição de Estado Democrático de Direito, retrocedendo a nação a um estado de primitividade, no mínimo, à antiguidade do estado liberal. Assim, o direito à educação (inclusive à educação cen-

trada na divulgação dos direitos humanos) é o vetor que possibilita mudanças estruturais em sistemas de dominação e repressão da personalidade do indivíduo enquanto ator social em suas relações intersubjetivas.

O direito à educação, na Constituição de 1988, elencado como um dever do Estado e um direito de todos, impõe a necessidade de uma gestão educacional que promova o bem comum. O conceito de constitucionalismo fraternal enfatiza que o desenvolvimento da educação deve ser orientado por princípios de solidariedade, cooperação e inclusão social. Nesse sentido, a educação fraternal não é apenas uma via para o desenvolvimento individual, mas um instrumento fundamental para a coesão social e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Com isso, essa seção visou contextualizar o direito educação em sua evolução histórica, centrada em que se consolidou como direito fundamental, essencial para constituir uma sociedade solidária, fraterna, igualitária. A mesma evolução histórica pode ser analisada numa perspectiva das várias dimensões conferidas ao direito à educação nas Constituições brasileiras, o que veremos a seguir.

2. DIREITO À EDUCAÇÃO, EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

O direito à educação evoluiu ao longo da história constitucional brasileira, acompanhando o historicismo da própria evolução do estado e de nossa sociedade. No entanto, essa evolução não foi linear. Houve como que um predomínio do conservadorismo na concreção do direito à educação. A educação era uma forma de elevação social reservada a poucos privilegiados.

Em 1946, quando o Brasil experimenta pela primeira vez um sistema político democrático, essa evolução foi cruelmente cortada, assassinada, por um golpe militar em 1964, ocorrendo uma regressão sem medidas no sistema educacional brasileiro. Para sorte da sociedade brasileira, em 1988, o constitucionalismo no Brasil volta a respirar. Volta-se ao *rule of law*, volta-se a primar por um estado democrático de direito. Este direito, constitucionalmente, passa por se assegurar uma educação emancipatória e inclusiva.

Para visualizar como essas mudanças se processaram no texto das Constituições, iremos percorrer desde a primeira Carta outorgada por Dom Pedro I no Brasil Império, até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trazendo a citação do texto original (daí a grafia original) como registro histórico de sua evolução.

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO

No Brasil colônia, a educação com raras exceções, quase não era acessível a grande maioria da sociedade, essa uma sociedade eminentemente rural. A educação se baseava nas primeiras letras, e um número ínfimo de seminaristas, para prestar a assistência religiosa (segmento esse dominado pelos jesuítas), e meia dúzia de abastados que ia à Coimbra para bacharelar-se em Ciências Jurídicas. Os cargos notariais, administrativos, judiciais, eram por essa minoria exercidos e transmitidos de uma geração a outra, limitando-se praticamente à sucessão quase que hereditária.

O estado liberal da Constituição de 1824 e a Constituição de 1891 (quase um século depois da Constituição do Brasil Império) mantiveram a educação como um privilégio de poucos, assegurando muito mal o ensino primário para poucos:

Com a proclamação da Independência, em 1822, o Brasil surgiu como país, sendo a primeira forma de governo pelo Estado brasileiro a monarquia. Dada a fundação do Império do Brasil, em 1822, teve-se outorgada a primeira Constituição Nacional, por D. Pedro I, em 1824. Nela, a referência à educação se encontra no último artigo, designado Art. 179 (SAVIANI, 2013). Para esse mesmo autor, origina-se dessa Constituição (1824) o princípio da gratuidade do ensino primário, posto que garantia o direito à educação a todos os cidadãos brasileiros, concernente a esse nível de ensino, às expensas do Estado (Bigarella; Bassi, 2023, pp. 728-729).

A gratuidade do ensino primário, as primeiras letras, ministradas aulas por professores públicos na Províncias dos mais distantes rincões, das

antigas Vilas do Império antigo. Após as lições primeiras de gramática e de aritmética, o que restava ao estudante? Trabalhar em algum comércio incipiente. Galgar algo maior passava pela renúncia de formar família para estudar o Seminário para ministrar a fé, essencialmente católica. Nesse cenário, um desbravador do Brasil imperial foi o sergipano Tobias Barreto, que após cursar as primeiras letras, aprende Latim e aos 15 anos se torna professor de Latim na pequena Província de Sergipe (Guaraná, 1925). Assim, Tobias que foi um lutador diante das dificuldades para o estudo, pugna pela instituição de ensino público oficial e gratuito em todos os níveis, não somente o primário, mas o ensino médio e o ensino superior, para homens e mulheres de maneira igualitária (Barreto, 1994).

Tobias Barreto não aderiu ao movimento republicano, mas por sua sorte não viveu para vivenciar a República Velha, com mais mazelas do que o sistema imperial (Lima, 2023). A Constituição da República Velha praticamente repete o dispositivo da Carta de 1824, isso quase cem anos depois. O mesmo paradigma do estado liberal pode significar a persistência da exclusão e da indiferença do estado para com o indivíduo e o desenvolvimento do país.

2.2. A INCORPORAÇÃO DO ESTADO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1934

Tal cenário se modifica com o texto da Constituição de 1934. O estado social avança no reconhecimento da importância da educação para o desenvolvimento do país. Na década de 1930 avança pela primeira vez a industrialização do Brasil num nível em que a educação, para a manutenção da produção industrial nascente, seria indispensável. A educação ainda é colocada como uma benesse do estado provedor. Ainda não se configuram situações reivindicatórias para consubstanciar a participação social na gestão da educação. Mas indiscutivelmente é um grande avanço no texto da Constituição:

Art. 149. A educação é o direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que

possibilite efficientes factores da vida moral e economica da Nação, e desenvolva num espirito brasileiro a consciencia da solidariedade humana (Brasil, 1934).

Paragraphe unico – O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5, n. XIV, e 39, n 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primario integral gratuito e de frequencia obrigatoria, extensivo aos adultos;
- b) tendencia à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primario, afim de o tornar mais accessivel (sic); (Brasil, 1934).

A Constituição de 1934 já prevê a possibilidade de educação para nacionais e estrangeiros, visando permitir a elevação dos fatores eficientes da vida moral e econômica do país, e menciona diretamente a solidariedade humana como objetivo do ensino. Aponta pela primeira vez a “tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário” (Brasil, 1934), o que é uma evolução significativa às limitações dos textos anteriores.

Mas essa evolução não dura muito tempo, porque o Brasil vive o fascismo durante o Estado Novo, onde a repressão a escritores e professores se torna lugar comum com o encarceramento de figuras culturalmente expressivas como o alagoano Graciliano Ramos. O regime de Vargas termina com o fim da segunda Guerra Mundial, renovando-se o estado brasileiro com um talvez seu primeiro período legitimamente democrático, simbolizado pela Constituição de 1946.

2.3. O PRIMEIRO MOMENTO DE UMA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA E EDUCAÇÃO

Após um período de fascismo na Era Vargas, o Brasil volta a ter um regime constitucional em democracia representativa. Esse período ditatorial foi o único período em que o país não teve eleições. O pós-guerra torna quase que obrigatória a deposição das ditaduras, dentre estas a de Getúlio. Em 1946, temos uma constituição democrática.

A Constituição de 1946 inaugura a primeira fase realmente democrática na Federação brasileira. O texto constitucional avança e assegura o ensino para aqueles que demonstrem que não têm condições financeiras para prosseguir com os estudos após as primeiras letras:

Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; (Brasil, 1946).

Note-se “o ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos” (Brasil, 1946). São sinais de avanço. Uma sociedade que aos poucos se urbaniza e se industrializa. O movimento democrático se espalha para além do Congresso Nacional, sendo esse momento de intenso exercício democráticos nos entes subnacionais.

Entretanto, o golpe militar de 1964 teve um papel deletério na educação brasileira, sendo inibidor da emancipação e da esperança.

2.4. A CRISE DE RUPTURA COM A LEGALIDADE E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Os regimes militares embruteceram o país com a implantação unilateral e autoritária de um horrendo sistema, que manteve castas industriais e rurais para afundar o país na mais grave crise econômica que o Brasil já passou na década de 1980.

Nesse período (década de 80), após todas as atrocidades cometidas, os militares iniciam um processo de devolução do poder político com uma busca pela anistia de seus crimes contra os direitos e liberdades, para “se livrar” do problema e da crise econômica a que levaram o país. Nesse cenário ditatorial, a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, editou um texto que denominou de “constituição”, revogando a Constituição de 1967 (de duvidosa legitimidade). Esse ato “promulgado” com base em Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, teoricamente não pode ser considerado uma constituição, mas um regulamento de um estado de exceção. Na educação, o período da ditadura fará um estrago sem condições de mensuração. Enfim, como dito, na década de 1980, os militares vão saindo de cena à sorrelfa para que a sociedade possa reassumir a titularidade da soberania e da cidadania.

A Constituição de 1988 ressignifica a nação brasileira. A participação, sufocada pelos atos institucionais dos militares, passa a figurar como bússola nos destinos administrativos do país:

O processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se, no plano político, não apenas pela consolidação do sistema democrático-representativo, mas também pela institucionalização de um conjunto de instrumentos legais incorporados na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, possibilitando a instituição de dinâmicas, arranjos e mecanismos participativos na gestão das políticas públicas, viabilizando a construção de um sistema democrático-participativo, ou seja, a instituição da democracia semidireta (Allebrandt *et al.*, 2011, p. 915).

O país realmente se reinventa com ares de liberdade de uma sociedade complexa, com múltiplas clivagens no seu tecido social. Os entes federativos passam a ter voz mais ativa diante da descentralização política. Ao tempo que também são fiscalizados pelos parlamentos e pelos cidadãos.

Além do exercício das institucionalidades democráticas, os entes da Federação passam a ter orçamento, arrecadação, para atender às expectativas sociais, sendo a educação primordial nesse arranjo. Essa dinâmica

leva a uma nova forma de o estado se relacionar com a sociedade civil organizada:

Por isso, fruto, em grande parte, do envolvimento da sociedade na construção desta democracia, o país vivencia, neste período, uma verdadeira reinvenção de governança e governabilidade, especialmente por meio do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade civil, o estado e o mercado, com ênfase em novas dinâmicas de participação como processo de ação coletiva (Allebrandt *et al.*, 2011, p. 915).

De um período sombrio, em que a repressão contra os estudantes no regime de força dá espaço ao diálogo, à participação social na sociedade. Na política e na gestão da educação retomam-se as discussões interdisciplinares. Modelos de avaliação, que na maior parte das vezes, estrategicamente visam ao *ranking* entre instituições, perdem a oportunidade de aferir o potencial transformador da educação (Souza; Oliveira, 2003). Paralelamente a essa realidade multifacetada, o Brasil assume um papel de nação digna, que respeita os direitos dos cidadãos. A humanização do direito se reflete no texto da Constituição de 1988:

A concepção de Estado Democrático de Direito estabelecida na CF 88, como expressão da conjuntura social em que se originou, trazia em si a perspectiva da garantia de direitos como condição para a construção de mudanças pautadas na justiça social, no desenvolvimento econômico equânime e na valorização humana, entre outras aspirações. A Educação, como expressão da formação humana necessária à construção desse projeto social, deveria firmar-se nos princípios de qualidade, liberdade para ensinar e aprender, pluralismo de concepções, valorização da diversidade, gestão democrática e igualdade de condições para que todos ingressem, permaneçam na escola e aprendam (Garcia; Algebaile, 2024, p. 16).

De maneira que a proteção ao direito à educação encontra uma disposição harmoniosa, inclusiva no texto constitucional atual. O direito à

educação se cristaliza na Constituição de 1988 sem qualquer precedente nas Constituições anteriores. A abordagem passa a ser inclusiva, programática, abrangente do direito à educação e das formas de reivindicar e exercer o direito. De maneira que estabelece a Constituição de 1988:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

A aprendizagem não é somente agora para o ensino primário e ensino médio, mas um direito para o longo de toda a vida. A gratuidade do ensino se alia à valorização dos professores. Menciona-se a gestão democrática do ensino público. Todos esses princípios “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). Essas são as premissas (não somente promessas) constitucionais.

Desafios ainda existem para concretizar a vontade constitucional. A igualdade de gênero, pois as mulheres sofrem com as dificuldades de duplas jornadas e discriminação. O acesso de pretos e pardos, das pessoas com deficiência, tudo isso são desafios que precisam ser encarados e vencidos, com trabalho, com discussões e diálogo.

É necessário discutir, pensar, transformar o reconhecimento de direitos à educação superior no Estado brasileiro contemporâneo. A democratização inclui o direito à participação social na gestão educacional, direito garantido na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Bigarella, 2015). A LDB ao traçar o mapa arquitetônico dos atributos e elementos que devem fazer parte da política de educação nacional, estabelece a participação da sociedade civil nos Conselhos (Brasil, 1996).

Quando se pensa na ampliação do acesso ao ensino superior, através da política de cotas, permitiu que classes historicamente perseguidas tenham a possibilidade de ascender socialmente através da porta de entrada ao ensino superior, conforme ensinam Santos e Freire (2022):

A universidade, historicamente, foi pensada para a elite e, por conseguinte, ocupada por ela, o que aponta a necessidade de estudos dedicados às políticas públicas no ensino superior brasileiro na atualidade, pois existe uma relação de interdependência entre as condições financeiras do indivíduo e sua escolarização, assim como a história do país e da educação brasileira mostram que há disparidades entre brancos e negros, como também entre homens e mulheres, pessoas cisgênero e transgênero, e entre diferentes classes sociais, com relação ao acesso, à permanência e diplomação escolar, tanto na educação básica como na educação superior (Santos; Freire, 2022, p. 268).

Conhecer e identificar o problema é o primeiro passo para se chegar à solução. A história constitucional percorrida nesse artigo demonstra que houve uma evolução legislativa considerável. Precisamos caminhar para incrementar políticas mais inclusivas que continuem a desenvolver a capacidade crítica dos alunos para a realização da sociedade solidária e fraternal desejada pela Constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, discutimos o direito à educação a partir da perspectiva do direito fraternal e do constitucionalismo brasileiro, analisando limitações, possibilidades e desafios para o aprimoramento do ensino como fonte de emancipação do ser humano.

Assim, após a Introdução, a Seção 1 discorreu sobre o direito à educação numa perspectiva da fraternidade como categoria constitucional, bem como o direito à educação como integrante dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. A Seção 2 analisou a evolução do direito à educação nos textos de todas as Constituições brasileiras para abrir a discussão acerca das limitações, das possibilidades e dos desafios a serem enfrentados em relação ao amplo acesso à educação no Brasil.

Apresenta-se como limitação do ensaio a ausência de uma pesquisa jurisprudencial sobre o assunto, assim como uma busca por mais documentação em relação aos períodos históricos analisados.

Como futuros desdobramentos é possível fazer um levantamento de discussões nas Assembleias legislativas das Províncias do Brasil Império e do mesmo modo uma busca documental em atas que discutiram a Educação nas Assembleias constituintes na República brasileira.

O direito à educação no passado foi concedido como uma benesse da Igreja ou do Estado de maneira seletiva: alguns poucos iniciados aprendiam a ler e escrever e um pouco de gramática latina e francesa. Apesar de um aprendizado de filosofia escolástica, no Brasil não se viu, senão em poucas passagens, uma defesa estatal do direito ao ensino público, universal, completa e gratuito. Embora desde a França iluminista o direito à fraternidade estivesse estampado no lema das revoluções libertárias, a burguesia dominante de fato nunca positivou na legislação infraconstitucional a fraternidade como categoria fundamental.

No Brasil, é necessário se discutir o direito à educação sob as lentes do constitucionalismo fraterno como uma maneira sustentável, humana, de promover cidadania e ser vetor de emancipação do aluno e da comunidade.

O direito à educação, à luz do constitucionalismo fraternal, destaca-se como um direito fundamental que vai além do acesso ao ensino formal. A fraternidade se manifesta como um princípio orientador das políticas públicas voltadas à promoção de uma educação que ofereça oportunidades iguais para todos. Sem educação ampla, inclusiva, dialógica, conectada à diversidade cultural e social de um povo, ficará difícil cumprir o desiderato constitucional de fraternalmente construir uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; SAUSEN, Jorge Oneide; DECKERT, Cristiele Tømm. Gestão Social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, 2011.

BARRETO, Luiz Antonio. **Tobias Barreto**. Aracaju: Sociedade Editorial de Sergipe, 1994.

- BIGARELLA, Nadia. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999–2014)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, 2015.
- BIGARELLA, Nadia; BASSI, Tânia Mara dos Santos. Movimento histórico do direito à educação para as pessoas com deficiência: prescrições das Constituições brasileiras. **INTERAÇÕES**, v. 24, n. 2, p. 727-737, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v24i2.4004>
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de julho de 1934)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

- GARCIA, Luciane Terra dos Santos; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. Estado democrático de direito, políticas de avaliação e Educação pública no Brasil. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 32, n. 123, p. 1-21, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003204256>
- GUARANÁ, Armindo. **Diccionario Bio-Bibliographico SERGI-PANO**. Rio de Janeiro: Oficinas da Empresa Graphica Editora Paulo, Pongetti & C, 1925.
- JABORANDI, Clara Cardoso Machado; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Constitucionalismo Fraternal e Direito à Educação: repensando as políticas públicas no Brasil. In: **As Políticas Públicas no direito constitucional fraterno: Estudos em Homenagem à Ministra Laurita Vaz**. São Paulo: Editora D'Plácido, 2023.
- LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. Ordem e Progresso: uma crítica ao lema positivista por Tobias Barreto. In.: Congresso Internacional de Altos Estudos em Direito – CAEDjus 2023, 2023, Deerfield Beach FL. **Horizontes da Produção Acadêmica**: Flórida, Pembroke Collins, 2023, v.1, p. 271-276.
- ONU. Organizações das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030**. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 40, n. 6, pp. 1145-1162, 2006.
- RAMÍREZ-GARCÍA, Hugo S. La constitucionalización de la persona: un marco de la relación entre el Estado de derecho y los derechos humanos. **Cuestiones Constitucionales**, v. 47, 2022.
- SANTOS, Silvano Messias dos; FREIRE, Rebeca Sobral. Acesso e permanência na educação superior como direito: sobre os impactos das

políticas de assistência estudantil e ações afirmativas na UFOB. **Revista Avaliação**, v. 27, n. 2, p. 260-280, 2022.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300007>

DOCENTE E TECNOLOGIA: INTEGRAÇÃO EM FAVOR DE UMA APRENDIZAGEM SIGNIFICATIVA

Eliene Pereira da Silva Dias⁴

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o avanço das tecnologias digitais tem transformado profundamente diversos setores da sociedade, e a educação não é exceção. A inserção dessas novas ferramentas no ambiente escolar trouxe consigo novas possibilidades de ensino, mas também novos desafios. A escola, enquanto espaço de formação e socialização, precisa acompanhar as mudanças trazidas pela era digital, adaptando-se para atender às demandas de um mundo cada vez mais interconectado.

Nesse contexto, o papel do professor também precisa ser repensado. Não se trata apenas de dominar o conteúdo, mas de ser um facilitador do aprendizado, integrando tecnologias que ampliem as possibilidades educacionais. O uso de ferramentas digitais pode tornar as aulas mais dinâmicas, interativas e eficazes, promovendo uma educação alinhada às necessidades do século XXI.

4 Doutorando em Ciências da Educação/UTIC. Mestra em Governança e Desenvolvimento/Enap. Docente e coordenadora de cursos online na Faculdade Teológica Batista de Brasília/FTBB. <https://orcid.org/0000-0002-3918-0593>

Este artigo tem como objetivo geral compreender a relação entre tecnologia e educação, com foco no papel do professor como mediador na integração de tecnologias educacionais no processo de ensino-aprendizagem. Entre os objetivos específicos, destacam-se: a) analisar a importância da atualização contínua dos docentes em relação às novas tecnologias; b) investigar como a integração de ferramentas digitais pode tornar o processo de ensino mais atrativo e significativo para os alunos; c) avaliar de que forma essas tecnologias ampliam as possibilidades de ensino e aprendizado, e d) discutir como a prática docente pode ser aprimorada para atender às demandas de uma sociedade digital.

A metodologia adotada para este estudo baseia-se em uma revisão bibliográfica, a partir da análise de artigos acadêmicos e livros especializados que tratam da interseção entre tecnologia e educação. Foram consultadas obras que apresentam tanto a perspectiva teórica quanto estudos de caso sobre a aplicação de ferramentas digitais no ambiente educacional. A pesquisa foi conduzida com o intuito de identificar boas práticas e desafios recorrentes enfrentados pelos docentes na implementação de tecnologias no ensino.

A relevância deste trabalho está atrelada à urgência em adaptar o ensino às realidades impostas pela era digital. A integração de tecnologias não apenas facilita o processo de ensino-aprendizagem, mas também capacita os alunos com habilidades essenciais para o mercado de trabalho e a vida em sociedade, como o pensamento crítico e a competência digital. Além disso, contribui para a criação de um ambiente de aprendizagem mais inclusivo, capaz de atender às diferentes necessidades dos alunos. Ao destacar o papel transformador do professor na adoção dessas ferramentas, este estudo oferece uma contribuição significativa para o debate sobre a educação no contexto da revolução tecnológica.

O artigo está estruturado da seguinte forma: o primeiro tópico discute a importância da constante atualização dos professores em relação às novas tecnologias, ressaltando o impacto disso no processo educacional. O segundo tópico explora como a integração de ferramentas tecnológicas pode tornar as aulas mais envolventes e melhorar o engajamento dos alunos.

No terceiro tópico, é analisada a ampliação das possibilidades de ensino e aprendizagem proporcionada pelas tecnologias digitais. O quarto tópico aborda o aprimoramento da prática docente e sua conexão mais eficaz com os estudantes, levando em consideração as mudanças trazidas pela sociedade da informação. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. ATUALIZAÇÃO DO PROFESSOR EM RELAÇÃO ÀS NOVAS TECNOLOGIAS

A relevância da atualização contínua dos professores em relação às novas tecnologias educacionais é um ponto amplamente discutido na literatura especializada. O ritmo acelerado do desenvolvimento tecnológico afeta diretamente o modo como os indivíduos acessam, absorvem e processam informações. Segundo De Assis (2015), os professores enfrentam o desafio de se adaptar a essa nova realidade, onde os métodos tradicionais de ensino, muitas vezes, não são suficientes para atender às demandas dos alunos inseridos em uma sociedade digital. O autor enfatiza que a utilização de tecnologias no ensino não deve ser vista como um acessório, mas como uma necessidade imperativa para garantir a qualidade da educação.

Aguiar et al. (2023) complementam essa análise ao afirmar que a rápida evolução das ferramentas tecnológicas impõe aos professores a necessidade de uma formação contínua e crítica. Os educadores precisam desenvolver habilidades para incorporar novas tecnologias de forma eficaz em sua prática pedagógica, adaptando-se às constantes mudanças no ambiente educacional.

A autora Azevedo (2022) aponta para uma mudança significativa no papel do professor e nas dinâmicas de sala de aula trazida pelo avanço das tecnologias de comunicação e informação. O professor deixa de ser o único detentor do conhecimento e passa a atuar como um mediador, facilitando o processo de aprendizado dos alunos. Esse novo papel reflete uma mudança no foco da educação: a aula expositiva tradicional dá lugar a métodos mais colaborativos e experimentais, nos quais os alunos participam ativamente do processo de aprendizagem.

Freire *et al.* (2023, p. 155) destacam que “segundo Ausubel (1968), a aprendizagem significativa é um processo ativo em que o aprendiz constrói seu próprio conhecimento, conferindo-lhe sentido e relevância”. De acordo com esses autores, a aprendizagem significativa “tem implicações profundas para a formação de professores, pois enfatiza a importância de ensinar de maneira a permitir que os alunos construam uma compreensão significativa dos conteúdos”.

Nesse contexto, tanto professores quanto alunos precisam desenvolver novas competências e habilidades que diferem das exigidas pelo ensino tradicional. Essa abordagem valoriza a autonomia, a colaboração e a experimentação como elementos centrais no processo educacional, reforçando que o aprendizado se constrói em conjunto e de forma interativa.

Nesse sentido, Morán (2015a, p. 4) reforça que a educação de qualidade é fundamental para “construir histórias relevantes”, e que a motivação dos alunos para aprender está diretamente ligada à capacidade do professor de integrar tecnologias que dialoguem com as novas formas de interação e aprendizado dos jovens. Além disso, a tecnologia oferece oportunidades para diversificar as estratégias de ensino, tornando a aprendizagem mais acessível, envolvente e significativa.

Moisés Aguiar *et al.* (2023) destacam que as ferramentas digitais, como aplicativos interativos, plataformas de aprendizagem online e recursos multimídia, permitem ao professor ajustar suas abordagens de acordo com o perfil e as necessidades de cada estudante. A personalização do ensino é um dos grandes benefícios proporcionados pela tecnologia, uma vez que possibilita o acompanhamento individualizado do progresso dos alunos, além de facilitar a comunicação e o feedback entre docente e discente.

A integração dessas ferramentas, no entanto, exige mais do que um conhecimento técnico superficial. Segundo Morán (2015b), a tecnologia educacional só será eficaz se estiver atrelada a uma prática pedagógica reflexiva e inovadora, que utilize os recursos disponíveis para criar um ambiente de aprendizagem dinâmico. Ele ressalta que os professores devem estar preparados para lidar com a variedade de ferramentas tecnológicas, como plataformas de gerenciamento de conteúdo, sistemas de avaliação automatizados e aplicativos de colaboração em tempo real, que não apenas melhoram a eficiência das tarefas administrativas, mas também ampliam o engajamento dos estudantes com o conteúdo.

Santos (2024) também aborda a questão da personalização no uso de tecnologias educacionais, afirmando que o uso adequado dessas ferramentas contribui para a inclusão de alunos com diferentes estilos de aprendizagem e níveis de compreensão. Lévy (2013) citado por Santos (2024, p. 137) salienta que “quando os professores dominam as tecnologias, têm mais facilidade em absorver e transmitir conteúdo” e isso reverbera em melhores resultados no aprendizado dos alunos”.

A diversificação de métodos oferecida pelas tecnologias digitais possibilita ao professor adotar uma abordagem diferenciada para cada aluno, adaptando o conteúdo conforme suas necessidades individuais e isso é essencial em um cenário educacional cada vez mais diverso e globalizado, onde as disparidades sociais e culturais entre os alunos são significativas.

No entanto, a adaptação do professor às novas tecnologias requer uma formação constante e eficaz. Como argumentado por De Assis (2015), a formação continuada é fundamental para garantir que os professores não apenas conheçam as ferramentas tecnológicas disponíveis, mas que saibam aplicá-las de maneira eficiente e estratégica. A capacitação para o uso de tecnologias no ensino não deve se limitar a treinamentos pontuais, mas ser parte integrante da formação docente ao longo de toda a carreira profissional.

De fato, a atualização contínua do professor em relação às novas tecnologias não é apenas uma opção, mas uma necessidade imposta pelas rápidas mudanças na forma como o conhecimento é produzido e disseminado. Educadores que não acompanham essas transformações correm o risco de se desconectar das novas gerações de estudantes, que estão cada vez mais imersos em ambientes digitais. Assim, a formação contínua e a incorporação estratégica de ferramentas tecnológicas são essenciais para promover uma educação de qualidade, que prepare os alunos para os desafios de uma sociedade em constante transformação.

2. INTEGRAÇÃO DAS FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS NAS AULAS

A integração de ferramentas tecnológicas no ambiente educacional tem se mostrado uma estratégia eficaz para transformar o processo de ensino-aprendizagem. Com a utilização dessas tecnologias, os profes-

sores conseguem criar um ambiente de aula mais dinâmico, interativo e adaptado às necessidades dos estudantes. Santos (2024) em concordância com Virgem (2016) ressaltam a incorporação de recursos tecnológicos, como aplicativos interativos, vídeos educacionais e plataformas colaborativas, possibilita que os alunos participem ativamente do processo de aprendizagem. Esses recursos capturam a atenção dos estudantes, tornando as aulas mais atrativas e estimulantes, além de facilitarem o desenvolvimento de habilidades cognitivas, sociais e técnicas necessárias para a vida contemporânea.

As plataformas colaborativas, por exemplo, criam um ambiente onde os alunos podem trabalhar juntos de forma cooperativa, compartilhando ideias, discutindo problemas e construindo soluções em grupo. Esse ambiente virtual favorece o desenvolvimento de habilidades de trabalho em equipe e resolução de problemas, competências altamente valorizadas no mercado de trabalho global. Morán (2015b) e Virgem (2016) destacam que o uso de vídeos educacionais e recursos multimídia permite a apresentação de conteúdos complexos de forma visual e acessível, facilitando o entendimento dos alunos e ampliando suas formas de interação com o conhecimento.

Santos (2024) enfatizam que as ferramentas digitais não apenas incentivam a participação ativa, mas também promovem a expressão criativa dos alunos. Aplicativos voltados para a criação de conteúdo, como softwares de design, edição de vídeo e produção de podcasts, proporcionam aos estudantes a liberdade de desenvolver projetos personalizados, que ultrapassam os limites dos trabalhos tradicionais. Essas tecnologias incentivam a autonomia, colocando os alunos no centro do processo de aprendizagem e permitindo que eles criem, colaborem e compartilhem suas produções de forma inovadora.

No entanto, a eficácia dessa integração tecnológica depende diretamente da formação adequada dos professores. Moises Aguiar (2023) alerta que a falta de preparo docente pode resultar em uma aplicação inadequada das tecnologias, limitando o impacto positivo que essas ferramentas podem gerar. Sem uma compreensão clara sobre como e quando utilizar as tecnologias, elas podem se tornar apenas um complemento desarticulado

ao processo pedagógico, em vez de serem um recurso central para o desenvolvimento de práticas educativas mais ricas e interativas.

A integração de tecnologias na sala de aula deve, portanto, ser realizada com um propósito claro, de modo a tornar o aprendizado mais significativo e adaptado às necessidades de uma nova geração de estudantes. De Assis (2015) destaca que o uso da tecnologia deve ser pensado criticamente, considerando o contexto social, cultural e econômico dos alunos. A escolha das ferramentas tecnológicas deve ser orientada pela análise de seu valor pedagógico e sua acessibilidade para todos os estudantes.

Kripka *et al.*, (2020) reforçam que as tecnologias educacionais precisam complementar as abordagens pedagógicas tradicionais, oferecendo aos alunos diversas maneiras de interagir com o conteúdo e demonstrar seu aprendizado. O uso de plataformas online, aplicativos interativos e jogos educativos pode tornar o aprendizado mais envolvente e lúdico, o que contribui para o aumento do engajamento dos estudantes e a retenção do conhecimento. Além disso, os professores precisam ser capacitados para selecionar as ferramentas tecnológicas que melhor se adequam às necessidades pedagógicas de suas turmas e ao perfil de aprendizagem dos alunos.

Um dos principais benefícios da integração tecnológica é a possibilidade de personalizar o ensino, permitindo que os professores adaptem suas estratégias pedagógicas às necessidades individuais dos alunos. Morán (2015a) argumenta que a tecnologia possibilita a criação de roteiros de aprendizado personalizados, nos quais cada aluno pode avançar de acordo com seu ritmo, dificuldades e interesses. Isso contribui para uma experiência educacional mais inclusiva, que atende a diferentes estilos e níveis de aprendizagem.

Santos (2024) complementa afirmando que a introdução de tecnologias no processo educacional não deve substituir as interações presenciais, mas potencializar o aprendizado quando aplicada de forma estratégica. Ele ressalta que as tecnologias podem criar um ambiente de aprendizagem mais flexível, onde os alunos têm acesso a recursos, discussões e projetos colaborativos de qualquer lugar, ampliando os limites de tempo e espaço do processo educativo.

Dessa forma, a integração de ferramentas tecnológicas nas aulas representa uma oportunidade significativa para transformar o ensino-aprendi-

zagem. No entanto, para que essa transformação seja efetiva, os professores precisam estar preparados e capacitados para utilizar essas ferramentas de maneira crítica e estratégica, adaptando-as às necessidades dos alunos e do contexto educacional. A tecnologia deve ser vista como um meio para enriquecer o ensino, não como um fim em si mesma, garantindo que sua aplicação seja orientada pelos princípios pedagógicos e voltada para a promoção de uma aprendizagem significativa.

3. AMPLIAÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE ENSINO E APRENDIZAGEM

A incorporação de tecnologias digitais ao processo educacional tem revolucionado as práticas pedagógicas, ampliando significativamente as possibilidades de ensino e aprendizagem. A tecnologia oferece uma vasta gama de ferramentas e recursos que permitem o desenvolvimento de métodos inovadores de ensino, que vão além dos tradicionais, promovendo uma aprendizagem mais ativa, colaborativa e imersiva. Morán (2015b) destaca que a utilização da internet e de outras ferramentas digitais facilita o acesso a informações em tempo real, conectando alunos e professores a global especialistas e conteúdos de diversas partes do mundo. Essa conectividade possibilita a inserção de diferentes perspectivas no processo educativo, tornando o aprendizado mais dinâmico e relevante (Stinghen, 2016).

A conectividade proporcionada pela tecnologia expande os horizontes da sala de aula, permitindo que o aprendizado ocorra de forma contínua, sem estar limitado ao espaço físico da escola. Com o uso de plataformas digitais, os alunos podem acessar conteúdos e colaborar com colegas a qualquer momento e de qualquer lugar, promovendo uma abordagem mais flexível e interativa. Essa flexibilidade também permite que os professores adotem uma postura mais mediadora, orientando o processo de aprendizagem de acordo com as necessidades individuais dos alunos.

A utilização de plataformas colaborativas, como destacado por Lopes, (2022), Morán (2015a) e Moisés Aguiar *et al.* (2023), possibilita o desenvolvimento de projetos em equipe, nos quais os alunos trabalham de maneira cooperativa, fortalecendo suas habilidades sociais e cognitivas.

O trabalho em equipe é incentivado por essas plataformas, que permitem a partilha de ideias e a resolução conjunta de problemas, aproximando a aprendizagem escolar das práticas colaborativas que os alunos encontram no mercado de trabalho. Morán (2015b) observa que essa modalidade de ensino desenvolve habilidades essenciais, como o pensamento crítico, a resolução de problemas e a comunicação efetiva, que são cada vez mais valorizadas em um contexto social e profissional globalizado.

Kripka *et al.*, (2020) apontam que as tecnologias digitais promovem uma abordagem de ensino que pode ser adaptada às necessidades específicas de cada aluno, favorecendo a personalização do aprendizado. Ferramentas de aprendizagem online, por exemplo, permitem que os alunos avancem no conteúdo em seu próprio ritmo, recebam feedback personalizado e revisem o material conforme necessário. Isso possibilita uma aprendizagem mais individualizada, onde cada estudante pode progredir de acordo com suas capacidades e interesses, tornando o processo educacional mais inclusivo.

Entende-se que os recursos tecnológicos fornecem vias de comunicação e metodologias dinâmicas que permitem não somente transmitir informações, mas tornar o educando capaz de “aprender a aprender” e “aprender a fazer” de forma significativa, respeitando sua autonomia em relação ao tempo, estilo, ritmo e método de aprendizagem (Lopes, 2022, p. 112).

Além disso, a integração de tecnologias como a inteligência artificial e a realidade aumentada oferece oportunidades inovadoras para enriquecer o ensino. Essas tecnologias permitem que os alunos experimentem conceitos abstratos de maneira prática e visual, tornando o aprendizado mais tangível e compreensível. A realidade aumentada, por exemplo, pode ser utilizada para simulações que permitem aos alunos explorar ambientes e cenários de forma imersiva, conectando teoria e prática. Segundo Santos (2024), essas ferramentas oferecem novas formas de interação e aprendizado que não seriam possíveis com métodos tradicionais, promovendo uma aprendizagem mais profunda e engajada.

Outro ponto relevante, como mencionado por De Assis (2015), é o papel da tecnologia na promoção de uma educação mais inclusiva. Ferramentas digitais podem ser utilizadas para criar conteúdos acessíveis, como materiais em áudio, legendas e transcrições automáticas, que facilitam o aprendizado de estudantes com diferentes necessidades e estilos de aprendizagem. A inclusão digital é uma questão central na educação contemporânea, e as tecnologias desempenham um papel fundamental na redução das barreiras de acesso ao conhecimento.

Por fim, a tecnologia também promove a autonomia dos alunos no processo de aprendizagem. Segundo Morán (2015a, 2015b) e Santos (2024), as ferramentas tecnológicas possibilitam que os estudantes assumam maior controle sobre seu aprendizado, buscando informações, produzindo conteúdo e colaborando com seus pares de forma independente. Essa autonomia contribui para o desenvolvimento de uma postura mais ativa e responsável frente ao conhecimento, preparando os estudantes para serem aprendizes ao longo da vida, uma habilidade essencial no mundo contemporâneo.

Em síntese, a incorporação da tecnologia no ensino amplia significativamente as possibilidades de ensino e aprendizagem. Ao proporcionar acesso a recursos globais, facilitar a colaboração em equipe, personalizar o ensino e promover a inclusão e a autonomia dos alunos, as tecnologias digitais transformam o processo educacional, oferecendo novas oportunidades para uma aprendizagem mais eficaz, engajada e inclusiva.

Importante ressaltar que para que essas oportunidades sejam plenamente aproveitadas, é essencial que os professores estejam preparados para integrar essas ferramentas de forma estratégica e pedagógica, garantindo que elas sejam utilizadas como um meio para enriquecer o ensino e não como um fim em si mesmas.

4. MELHORANDO A PRÁTICA DOCENTE E A CONEXÃO COM OS ESTUDANTES

A sociedade da informação oferece aos professores a oportunidade de aprimorar suas práticas pedagógicas e estabelecer uma conexão mais eficaz com os alunos. Morán (2015a) sugere que o uso de redes sociais e

ambientes virtuais de aprendizagem pode estender o processo de aprendizado para além das aulas tradicionais, proporcionando um ambiente de ensino mais colaborativo e dinâmico.

Nesse direcionamento, entende-se que as redes sociais, plataformas de mensagens e ambientes virtuais de aprendizagem criam oportunidades de comunicação e colaboração que ultrapassam os limites da sala de aula tradicional, estendendo o processo de ensino-aprendizagem para além do espaço físico.

O uso eficaz de tecnologias educacionais não depende apenas da simples incorporação de ferramentas digitais ao cotidiano escolar, mas de um aprimoramento contínuo da prática docente. A evolução tecnológica oferece aos professores oportunidades valiosas para melhorar suas práticas pedagógicas, permitindo-lhes adaptar suas metodologias ao perfil de aprendizagem dos alunos e às exigências de uma sociedade digitalizada. Moisés Aguiar *et. al.* (2023) destacam que, ao compreender as mudanças comportamentais e as novas demandas dos estudantes, os professores podem explorar caminhos mais dinâmicos para engajar os alunos de forma significativa.

No entanto, para que essa conexão seja realmente produtiva, é fundamental que os professores estejam devidamente capacitados. Stinghen (2016) argumenta que a falta de formação específica sobre o uso pedagógico das tecnologias representa um desafio para muitos educadores, tornando-se uma barreira para a plena integração das ferramentas digitais ao ensino. Para vencer essas dificuldades tanto as instituições educacionais, sejam públicas ou particulares, como as instituições políticas que têm a responsabilidade de normatizar a educação no Brasil, precisam ter uma visão de longo alcance, a partir das dificuldades enfrentadas pelos docentes, e assim promover atualização contínua em relação às novas tecnologias, incluindo inclusive a habilidade tecnológica na grade curricular da formação pedagógica e nos cursos do magistério e docência superior.

A atualização constante e a formação continuada são elementos essenciais para que o professor não apenas acompanhe os avanços tecnológicos, mas também saiba utilizá-los de maneira crítica e estratégica, sempre com foco na melhoria da aprendizagem dos alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de tecnologias na educação não é apenas uma evolução natural, mas uma revolução que transforma a forma como se ensina e se aprende. A integração dessas ferramentas permite a criação de métodos pedagógicos mais eficazes e envolventes, além de preparar os alunos para os desafios da sociedade contemporânea. Diante disso, considera-se que a integração de tecnologias na educação é sem dúvida, um aspecto importante para o desenvolvimento de um ensino mais inclusivo, dinâmico e adaptado às demandas da sociedade atual. Ao longo deste trabalho, foram discutidos os principais desafios e oportunidades que as tecnologias oferecem ao contexto educacional.

No primeiro tópico, foi ressaltada a importância da atualização contínua dos professores em relação às novas tecnologias, destacando-se que a formação docente é fundamental para garantir que as ferramentas digitais sejam utilizadas de forma eficaz e estratégica. Sem essa formação, corre-se o risco de uma aplicação inadequada das tecnologias, o que pode comprometer o potencial transformador que elas oferecem ao processo de ensino-aprendizagem.

No segundo tópico, discutiu-se a integração das ferramentas tecnológicas nas aulas, evidenciando como aplicativos interativos, vídeos educacionais e plataformas colaborativas podem transformar o ambiente de ensino, tornando-o mais dinâmico e envolvente. Esses recursos não apenas captam a atenção dos alunos, mas também favorecem o desenvolvimento de habilidades cognitivas e sociais essenciais para a vida contemporânea, como a resolução de problemas e o trabalho em equipe.

Por sua vez, o terceiro tópico explorou como a tecnologia amplia as possibilidades de ensino e aprendizagem, oferecendo experiências mais personalizadas e flexíveis. Ferramentas como plataformas de aprendizagem online e inteligência artificial permitem que o ensino seja adaptado às necessidades de cada aluno, promovendo uma aprendizagem mais inclusiva e acessível. A utilização dessas tecnologias facilita o desenvolvimento de uma postura mais autônoma por parte dos estudantes, preparando-os para serem aprendizes ao longo da vida.

No quarto tópico enfatizou a importância de aprimorar a prática docente, destacando o papel essencial da conexão entre professores e alunos. O uso de ferramentas tecnológicas fortalece o vínculo pedagógico e promove uma comunicação mais eficaz, permitindo que o processo educacional ultrapasse as barreiras do espaço físico. Contudo, esse potencial só pode ser plenamente aproveitado se os professores estiverem devidamente preparados para utilizar essas tecnologias de forma estratégica e pedagógica. A formação contínua é, portanto, um fator indispensável para garantir que as inovações tecnológicas promovam uma aprendizagem significativa e conectada às necessidades do aluno.

Diante dessas reflexões, é possível concluir que a formação contínua dos docentes e a utilização estratégica das tecnologias educacionais são cruciais para o desenvolvimento de uma aprendizagem significativa. A conexão entre professores e alunos, mediada pelas tecnologias, tem o potencial de enriquecer o processo educativo, tornando-o mais colaborativo e personalizado. No entanto, essa transformação só será plenamente eficaz se houver uma preparação adequada dos professores para integrar essas ferramentas de maneira crítica e alinhada aos objetivos pedagógicos.

O uso da tecnologia no ensino não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas como um meio para alcançar uma educação de qualidade. A prática docente precisa ser constantemente aprimorada, com foco na capacitação dos professores e no desenvolvimento de metodologias que promovam uma aprendizagem mais engajada, inclusiva e significativa. Só assim será possível garantir que as tecnologias cumpram seu papel transformador no ambiente educacional.

Conclui-se, portanto, que a formação contínua dos docentes em tecnologias educacionais é essencial para o desenvolvimento de uma educação mais inclusiva e significativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE ASSIS, P. L. M. E. Educação e tecnologias: o novo ritmo da informação. **Bolema: Boletim de Educação Matemática**, v. 29, n. 51, p. 428–434. UNESP – Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Pesquisa, Programa de Pós-Graduação em Educação Matemática,

2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bolema/a/>. Acesso em: 15/12/2023.

AZEVEDO, A. L. P. F. DE. Usos da Tecnologia na Educação: uma revisão bibliográfica. **Revista de Educação da Unina**, v. 3, n. 1. Faculdade Unina, 2022. Disponível em: <https://revista1.unina.edu.br/index.php/re/article/download/102/87> Acesso em: 15/12/2023.

FREIRE, K. M. DE A. F.; BARBOSA, M. DE S.; MENESES, A. R.; *et al.* A aprendizagem significativa e a formação de professores reflexivos e críticos. **Revista Internacional de Estudos Científicos**, v. 1, n. 2, 2023. Disponível em: <https://orcid.org/0009-0006-8197-4772> . Acesso em 8/10/2024

KRIPKA, R. M. L.; VIALI, L.; DICKEL, A.; LAHM, R. A. Ensino, aprendizagem e novas tecnologias: relações entre abordagens teóricas clássicas e contemporâneas. **Revista de Educação em Ciências e Matemática**, v. 16, n. 37, p. 39–53. Amazonia, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8091919.pdf>. Acesso em 15/12/2023.

LOPES, C. **Os desafios e demandas dos discentes nos saberes teóricos e tecnológicos do curso de pedagogia EAD na UFPR**. Mestrado, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2022 Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/79947>. Acesso em 8/10/2024

MOISÉS AGUIAR, A. A. R.; FERREIRA, L. C.; GUEDES SAMPAIO, R. A.; DE SOUSA, J. M.; DE FREITAS MARIANO, E. Novas tecnologias e mediação pedagógica. **Preparação Pedagógica: concepções para a prática educativa no Ensino Superior**. p.33–50. Editora Licuri, 2023. Disponível em: <https://editorallicuri.com.br/index.php/ojs/article/download/189/70>. Acesso em 8/10/2024

MORÁN, J. Educação híbrida: um conceito chave para a educação, hoje Muitas misturas. **Ensino Híbrido: Personalização e Tecnologia**

na Educação. Bacich, Tanzi E Trevisani (orgs). p.27–45, Porto Alegre, 2015a. Disponível em: <https://Morán.eca.usp.br/wp-content//2021/01/hibrida.pdf> Acesso em: 18/4/2024.

MORÁN, J. Mudando a educação com metodologias ativas. **Coleção Mídias Contemporâneas. Convergência Midiáticas, Educação e Cidadania: aproximações jovens.**, v. 2, p. 15–33, 2015b. Disponível em: http://www2.eca.usp.br/Morán/2013/12/mudando_Morán.pdf Acesso em: 13/1/2024.

SANTOS, G. M. Os aspectos e conceitos sobre o uso de tecnologia digital de informação e comunicação na educação. **Tecnologia, educação e docência: desafios e oportunidades da tecnologia na educação.** 1º ed, v. 5, p.131–142, Belém-PA: RFB Editora, 2024. Disponível em: <https://es.rfbeditora.com/> . Acesso em: 20/4/2024.

STINGHEN, R. S. **Tecnologias na educação: dificuldades encontradas para utilizá-la no ambiente escolar. TCC do Curso de Especialização. Morán.eca.usp.br.** Especialização, Florianópolis: Universidade de Santa Catarina, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/TCC_Stinghen.pdf Acesso em: 15/12/2023.

VIRGEM, L. A. M. **Metodologia Híbrida de Ensino e Aprendizagem Baseada em Problemas/Projetos e Escuta Ativa para Formação Docente em Educação Profissional e Tecnológica.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração.153p, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22950/MataVirgem.pdf>. Acesso em: 23/10/2023.

A DEFESA NACIONAL E A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA EM PORTUGAL: PRIMEIRAS REFLEXÕES

*Sérgio Laranjinho*⁵

INTRODUÇÃO

A presente monografia propõe uma reflexão sobre o contributo que ações de educação de carácter cívico-escolar no ensino básico e secundário que se desenvolvem ao abrigo do Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz⁶ e no Dia da Defesa Nacional (artigo 11.º Lei do Serviço Militar (LSM), aprovada pela Lei n.º 174/99, de 21 de setembro) podem trazer para a formação pessoal e social dos cidadãos portugueses com especiais deveres na defesa nacional [artigo 276.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto].

5 Docente no ensino superior politécnico e formador no ensino profissional. Orador e conferencista. Os nossos interesses de investigação e de ensino abrangem o Direito Constitucional, os Estudos sobre Segurança e Políticas Públicas da Cooperação para o Desenvolvimento.

6 O Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz, atualizado em 2022, está inserido no quadro da dimensão transversal da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC), desenvolvida no âmbito das prioridades definidas no Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, para a área da educação (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho).

Considerando as limitações impostas à dimensão do trabalho, houve necessidade de se proceder a uma delimitação do objeto de estudo em três domínios (SANTOS; LIMA, 2019). Em termos temporais, o estudo centra-se no período compreendido entre 2022 e 2024, data que corresponde ao período temporal em vigor da versão atualizada do Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz⁷. No concernente ao espaço, delimitou-se o estudo à totalidade do território português⁸. Relativamente ao conteúdo, o objeto da presente monografia circunscreve-se ao respetivo suporte legal, local de realização, abrangência, responsável e público alvo das ações de educação de caráter cívico-escolar desenvolvidas no âmbito do Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz e do Dia da Defesa Nacional.

A escolha deste tema teve por suporte três razões fundamentais. Em primeiro lugar, a pertinência desta investigação advém da importância de se conhecer as ações de caráter cívico-escolar atualmente em desenvolvimento em Portugal voltadas para o tema defesa nacional. Em segundo lugar, o tema tem sido escassamente abordado na doutrina em Portugal⁹, sendo, pois, esse o nosso humilde contributo. Por fim, em terceiro lugar, o tema relaciona-se com a nossa atividade profissional diária como docente¹⁰, pelo que este passou a constituir um dos nossos domínios privilegiados de ensino e de investigação.

No que respeita ao problema da investigação, a questão de partida é a de saber em que medida as ações de caráter cívico, no contexto da educação para a cidadania, subordinadas ao tema da defesa nacional, podem

7 O Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz foi atualizado em 2022.

8 O sistema educativo tem como âmbito territorial a totalidade do território português (artigo 1.º, n.º 4, da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

9 O estudo do tema da defesa no sistema educativo português tem sido raramente, ou muito marginalmente, objeto de análise (DUARTE; SARAIVA, 2022), verificando-se uma “clara lacuna de informação e produção de conhecimentos especializados” (TEIXEIRA; CARREIRAS, 2023, p. 17).

10 Desde o ano letivo 2021/2022 até ao ano letivo 2023/2024, o autor desempenhou atividade de docente na unidade curricular “Legislação Militar”, do primeiro ano do Curso de Formação de Sargentos, que decorreu na Unidade Politécnica Militar.

fortalecer os valores e as crenças necessárias para reforçar a identidade nacional?.

Para a realização deste trabalho foi definido o objetivo geral que serve de orientação para o caminho a seguir na concretização da presente investigação¹¹. Assim, neste trabalho traçou-se como objetivo geral recolher informações sobre as ações de educação de caráter cívico-escolar que se desenvolvem ao abrigo do Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz e no Dia da Defesa Nacional. O objetivo geral é decomposto em quatro objetivos específicos interligados: (i) Acentuar a defesa nacional no contexto das funções de soberania do Estado; (ii) Precisar o regime jurídico-legal da política de Educação para a Cidadania no âmbito da política da defesa nacional, nomeadamente, a implementação no ensino básico e secundário do Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz e o Dia de Defesa Nacional; (iii) identificar a relação entre ações de caráter cívico-escolar em matéria da defesa nacional com o fortalecimento da identidade nacional.

A nossa investigação será concretizada através de um estudo exploratório descritivo¹², que procurará relatar, o mais completo possível, o fenómeno em estudo. Com efeito, procuramos seguir essencialmente uma metodologia qualitativa, visto que tem “*como objetivo alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas*” (VILELAS, 2009, p. 108).

Assim, foram utilizados essencialmente o “*método analítico*” (SARMENTO, 2013, p.7), através da análise documental e da análise de conteúdo da legislação e documentos oficiais relevantes, e o “*método crítico*” (SARMENTO, 2013, p.7), presente sobretudo na reflexão tecida sobre os resultados que a implementação das ações de caráter cívico-escolar e do

11 A definição do objetivo pretende delimitar o alcance da pergunta de partida e, por essa via, o objeto de estudo (Rosado, 2017).

12 Um estudo exploratório é utilizado quando existe escassa informação sobre o tema e se pretende entender a natureza geral do problema. Desta forma, o estudo exploratório contribui para aumentar o conhecimento sobre o problema de pesquisa e compreender possíveis relações.

Dia da Defesa Nacional podem trazer para o reforço da defesa militar da República.

O procedimento técnico para a elaboração do trabalho foi assente em pesquisa bibliográfica de artigos científicos e de monografias da especialidade e a pesquisa documental da lei e em documentos oficiais.

A organização do trabalho comporta dois capítulos, para além da introdução e da conclusão. Na introdução são apresentados os elementos essenciais de organização da investigação, enunciado e justificação do tema, objetivo geral, questão central, assim como a metodologia empregada. O primeiro capítulo apresenta-se uma revisão da literatura e principais conceitos que nortearam a investigação, nomeadamente a defesa nacional e a segurança nacional, a identidade nacional e a defesa militar do Estado. O segundo capítulo focaliza-se na educação para a cidadania no contexto escolar e no contexto da obrigação decorrente do dia de defesa nacional. Por fim, apresenta-se a conclusão, as limitações do estudo e as recomendações para investigações futuras.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Neste capítulo apresenta-se a revisão de literatura, expondo os principais conceitos relacionados com o tema em análise.

1.1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

A globalização é um processo internacional de incremento da integração económica, social, cultural e política (AL-RODHAN; STODDMANN, 2006). Contudo, a integração trás o perigo da perda da identidade cultural dos povos

A identidade nacional é essencial para a coesão do Estado e exige atenção contínua, nomeadamente pelo enaltecimento dos aspetos gloriosos do passado que “*resultam ou simbolizam ação ou sentimentos coletivos*” (SEQUEIRA, 2017, p. 948).

Segundo Sequeira (2017) a educação é essencial no processo de renovar e de fortalecer a identidade nacional, contribuindo para a manutenção da independência e a soberania nacional. Pois, segundo o princípio da

participação pública, o cidadão atua na lógica da igualdade política e da soberania popular (artigos 13.º, 48.º e 108.º, todos da CRP). Ora, “*para participar, é preciso conhecer*” (SILVA, 2000, p. 31).

Em síntese, a educação pode desempenhar um papel de promoção de uma mentalidade militar nos cidadãos, nomeadamente, no desenvolvimento do “*culto de valores ligados ao amor à Pátria, à civilidade, à herança cultural, à identidade nacional e à democracia participativa, ao significado de ser português, europeu e lusófono*” (SIMÃO, 2012, p. 1161).

1.2. DELIMITAÇÃO DOS CONCEITOS OPERATIVOS

A independência nacional como tarefa fundamental do Estado [artigo 9.º, alínea a) e artigo 273.º, n.º 2, ambos da CRP] implica a criação e manutenção de uma estrutura que garanta essa mesma independência (artigo 275.º, n.º 1, da CRP). Assim, a independência nacional remete-nos para os conceitos de defesa nacional, segurança nacional, interesse nacional e poder nacional.

A defesa nacional é um eixo fundamental das funções de soberania do Estado e do conceito de segurança nacional (VIANA, 2013). Sobre o conceito jurídico de “*defesa nacional*” previsto na Constituição, vários autores identificam três vertentes distintas (GOUVEIA, 2022; ARAÚJO, 2000). A primeira vertente assume a defesa nacional como obrigação do Estado (artigo 273.º, n.º 1, da CRP), tendo em vista a salvaguarda de interesses constitucionalmente protegidos, como seja a integridade do território nacional (artigo 5.º, n.º 3, da CRP) ou a independência nacional [artigo 9.º, alínea a), da CRP]. Na segunda vertente, a defesa militar da República, concebida como conceito mais restrito do que o de defesa nacional e que incumbe às Forças Armadas. Por fim, a defesa da Pátria é construída, em simultâneo, como um dever e um direito de todos os portugueses.

Note-se que a independência nacional é uma das tarefas fundamentais do Estado [artigo 9.º, alínea a), da CRP] e o primeiro objetivo atingir com a defesa nacional (artigo 273.º, n.º 2, da CRP). Pois, a garantia da independência nacional é condição prévia para se poder desempenhar as outras tarefas fundamentais do Estado e para se poder alcançar os outros objetivos da defesa nacional.

A política de defesa nacional^{13 14} consiste no “conjunto coerente de princípios, objetivos, orientações e medidas adotadas para assegurar a Defesa Nacional” (FERREIRA, 2014, p. 139).

Sendo a defesa nacional uma responsabilidade exclusiva do Estado (artigo 273.º, n.º 1, da CRP), a política de defesa nacional deve abranger todas as políticas setoriais do Estado “cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos da defesa nacional” (artigo 4.º, n.º 2, da LDN). Assim, em coordenação¹⁵ com o Ministro da Defesa Nacional, todos os outros ministros asseguram a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito das atribuições dos respetivos ministérios [artigo 14.º, n.º 2, alínea g) e artigo 15.º, n.º 2, ambos da LDN]¹⁶.

Em síntese, segundo o critério da natureza dos órgãos e das atribuições, Defesa Nacional abrange a componente militar, da exclusiva competência das Forças Armadas (artigo 22.º, n.º 1, da LDN) e uma componente não militar, onde se inclui todas as áreas necessárias assegurar o cumprimento dos objetivos da defesa nacional (artigo 4.º, n.º 2, da LDN).

13 A política da defesa nacional encontra a sua base legal na CRP, na Lei de Defesa Nacional (LDN), aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril e no programa do governo (artigo 4.º, n.º 1, LDN).

14 Atualmente, a política de defesa de Portugal desenvolve-se num equilíbrio entre a pertença simultânea, em termos globais à Organização das Nações Unidas e às várias instituições que fazem parte do denominado “cosmo das Nações Unidas” e em termos regionais, à Organização do Tratado do Atlântico Norte, à União Europeia e à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (MARTINS; PINÉU, 2023).

15 A abrangência de áreas associadas à Defesa Nacional, que contribuem direta ou indiretamente para a mesma, recomenda um esforço governativo para um planeamento de carácter interministerial (Fontoura, 2013).

16 Em especial, a lei atribui a cada um dos ministros com responsabilidade de assegurar a execução de componentes não militares da política de defesa nacional a incumbência de preparar a adaptação dos seus serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência, por um lado e, dirigir a ação dos seus serviços na mobilização e requisição, no planeamento civil de emergência e na proteção civil, por outro lado (artigo 15.º, n.º 2, da LDN).

O conceito de segurança nacional pode ser abordado através do critério objetivo ou através do critério meios e recursos. Como objetivo atingir, a segurança nacional pretende garantir “a soberania, a independência e unidade, a integridade do território e a salvaguarda de pessoas e bens” (VIANA, 2013, p. 345). Em termos de meios e recursos, o conceito de segurança nacional procura agregar “um conjunto de elementos de proteção do Estado-Poder e do Estado-Comunidade, numa visão integrada – e não compartimentada ou estanque – das estruturas, dos poderes e dos instrumentos de Segurança” (GOUVEIA, 2022, p. 111).

Na presente monografia o conceito de interesse nacional, corresponde de “no mínimo, em cada Estado conservar a sua própria existência, em assegurar a sua própria sobrevivência e em garantir o domínio do seu destino” (FERREIRA, 2014, p. 141).

Por fim, o conceito de «poder nacional» corresponde ao “conjunto organizado de forças materiais e anímicas que um Estado pode utilizar contra um antagonista, com vista a contrariar a sua resistência ou a au oposição, a fim de realizar objetivos que se propõe” (FERREIRA, 2014, p. 142). Logo, a população é um dos principais fatores do «poder nacional» (CORREIA, 2015).

1.3. DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO MILITAR

A defesa militar da República é assegurada em exclusivo pelas Forças Armadas (artigo 275.º, n.º 1, da CRP e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.º 1, da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto e artigo 22.º, n.º 1, da LDN]¹⁷.

A instituição Forças Armadas remete para poder militar, o qual se traduz numa organização estatal única (artigo 275º, n.º 2 e n.º 3, da CRP) que reúne meios materiais e humanos – designado por sistema de forças (artigo 5.º, n.º 1 e n.º 2, da LOBOFA).

17 Note-se que para além da missão militar de garantir defesa militar da República, a lei atribui ainda missão de cooperação com as forças e serviços de segurança com objetivo garantir a segurança interna e a missão de colaboração com as entidades competentes em missões de proteção civil [artigo 4.º, n.º 1, alínea e) e f), da LOBOFA].

Não cabendo no âmbito do presente estudo a componente dos meios materiais do sistema de forças (artigo 39.º da LDN e Lei n.º 20/95, de 13 de julho), cabe-nos, abordar os meios humanos desse sistema, tendo em vista assegurar a independência nacional.

Entre os princípios que regem as Forças Armadas importa destacar o princípio da nacionalidade (artigo 275.º, n.º 1, da CRP e artigo 22.º, n.º 4, da LDN). Pois, a “*defesa da Pátria é um direito e um dever fundamental de todos os portugueses*” (artigo 276.º, n.º 1, da CRP) ou seja, das pessoas que integram o povo português em sentido político, enquanto grupo “*de pessoas que agem segundo ideias, interesses e representações de natureza política*” (CANOTILHO, 2002, p. 75)¹⁸. Em segundo lugar, enquanto direito fundamental, em termos formais, a defesa da Pátria é um direito diretamente previsto na Constituição e, em termos materiais, existe uma especial dignidade de proteção que deve assistir a este direito (CANOTILHO, 2002). Em terceiro lugar, como dever fundamental autónomo imposto pela CRP, independentemente de qualquer direito, a defesa da Pátria decorre “*da própria ideia de Estado como comunidade política*” (ANDRADE, 2012, p. 152).

No âmbito da defesa militar da República, o dever dos cidadãos para com o Estado se desdobra, no dever ou obrigação de prestação do serviço militar (artigo 275.º, n.º 2 e artigo 276.º, n.º 2, ambos da CRP)¹⁹ e no dever ou obrigação de prestação de serviço cívico (artigo 276.º, n.º 3 a 5, da CRP), não se esgotando consequentemente naqueles²⁰. Para além disso, importa referir que o dever ou obrigação de prestar serviço militar apenas

18 Em termos gerais, existe uma tendência para equiparar os direitos e os deveres dos estrangeiros aos direitos e deveres dos cidadãos nacionais (artigo 15.º, n.º 1, da CRP).

19 Note-se que “o serviço militar em defesa da nação continua a ser a maior prova de cidadania, porque envolve como possibilidade a grandeza e a servidão de “*pro patria mori*” (HENRIQUES, 1994, p. 114).

20 Segundo Garcia (1996, p. 70) o dever de prestação do serviço militar “É um típico dever fundamental que abrange todas as tarefas de defesa, de acordo com as capacidades de cada um e, por isso, não se confina a momentos de ameaça de guerra ou guerra efectiva nem à prestação de serviço militar ou cívico”.

é exigível a uma parte dos cidadãos portugueses²¹ e apenas num determinado período temporal²².

A LSM consagra a prestação de serviço efetivo voluntário nas formas de serviço efetivo nos quadros permanentes [artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da LSM] e nos regimes de voluntariado e de contrato [artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da LSM]. Contudo, a LSM continua a prever a possibilidade de o serviço efetivo decorrer no sistema de conscrição, com base num recrutamento excecional, através da convocação²³ ou da mobilização²⁴ [artigo 3.º, n.º 2, alínea c), da LSM].

2. EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA E DEFESA NACIONAL

O objetivo deste capítulo é caracterizar ações cívico-escolares relacionadas com a Defesa, no contexto da educação para a cidadania, que se desenvolvem atualmente em Portugal. Desta forma, iremos abordar as duas ações mais significativas²⁵, a saber: (i) as ações desenvolvidas no contexto escolar que têm como base o Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz; (ii) e ação de sensibilização desenvolvida junto dos cida-

21 O dever ou serviço militar vincula apenas os portugueses que prestam (ou estão em condições de prestar) serviço militar.

22 Em princípio, todos os cidadãos portugueses, entre o primeiro dia do ano em que completam 18 anos de idade e o último dia do ano em que completam 35 anos de idade (artigo 4º e o artigo 5º, em conjugação com o nº 6, do artigo 1º, n.º 6, todos da LSM), permitindo a lei em tempo de guerra, aumentar o limite máximo de idade dos cidadãos portugueses sujeitos às obrigações militares (artigo 6.º da LSM).

23 O serviço efetivo por convocação tem por base “a satisfação das necessidades fundamentais das Forças Armadas seja afectada ou prejudicada a prossecução dos objectivos permanentes da política de defesa nacional” (artigo 34.º, n.º 1, da Lei n.º 174/99, de 21 de setembro).

24 O serviço efetivo por mobilização tem por base os “casos de excepção ou de guerra” (artigo 36.º, da Lei n.º 174/99, de 21 de setembro).

25 Mais significativas porque foram instituídas por lei, envolvem a aplicação de recursos públicos e envolvem direta ou indiretamente as Forças Armadas.

dãos portugueses que configura o dever de comparência no Dia da Defesa Nacional.

2.1. EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA E A IDENTIDADE NACIONAL

O objetivo fundamental da escola é transmitir conhecimento válido (YOUNG, 2007), bem como, noções e valores da sociedade em que se integra (SAVATER, 1997). Com efeito, a escola é local de educação, onde é permitida a comunhão de ideias, o fortalecimento do espírito coletivo e comunitário e também onde são repassados valores aos alunos para que possam construir seu caráter e exercer a cidadania (SETTON, 1999).

Todos os portugueses têm o direito e o dever de defender a Pátria (artigo 4.º e artigo 276.º, n.º 1, ambos CRP). Contudo, só se pode defender aquilo que se reconhece como digno de ser defendido. Logo, a escola é um privilegiado para se fazer a transmissão dos valores de cidadania necessários para o exercício de direitos e para o cumprimento de deveres.

Desta forma, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), aprovada Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, determina que o sistema educativo contribua “*para a defesa da identidade nacional e para o reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal*” [artigo 3.º, alínea a), da LBSE]. Com efeito, para garantir a defesa nacional é necessário “promover a aproximação e participação ativa da população nas questões de defesa nacional, através da educação para a cidadania” (DUARTE; SARAIVA, 2022, p. 499).

A Educação para a Cidadania no âmbito da segurança e defesa procura “*resolver o problema da ligação entre a instituição militar e o resto da sociedade no longo prazo e ajudar à compreensão da missão das Forças Armadas e da defesa nacional em tempo de paz e de guerra*” (DUARTE; SARAIVA, 2022, p. 506).

É neste quadro legal que o Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, estabeleceu os princípios, conteúdos e orientações programáticas para a Educação para a Cidadania (DUARTE; BAPTISTA; SANTOS, 2014). Dessa forma, decorrente das áreas temáticas enunciadas no documento Linhas Orientadoras da Educação para a Cidadania, aprovadas pelo Ministério da Educação e Ciência, foram divulgados Referenciais de Edu-

cação para as diversas áreas temáticas²⁶, nomeadamente, o Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz.

Mais tarde, aprovação da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC), plasmada no Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, é um importante ativo para dinamizar a implementação do Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz no sistema educativo nacional. Repara-se que a ENEC está dividida em três grupos, sendo o Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz inserido no terceiro grupo da ENEC, a título de matéria opcional.

Em nossa opinião, pela relevância da defesa nacional no âmbito das funções fundamentais do Estado, as matérias que constam do Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz são tópicos primaciais da ENEC. Pois, numa sociedade de cidadãos, a quem incumbe ter uma palavra decisiva sobre a governação, os cidadãos devem ter conhecimento sobre as questões da defesa nacional e na ação estratégica do Estado.

2.2. REFERENCIAL DE EDUCAÇÃO PARA A SEGURANÇA, A DEFESA E A PAZ

Em 15 novembro de 2012, o Ministério da Educação e Ciência (MEC) e o Ministério da Defesa Nacional (MDN) celebrariam um protocolo de cooperação com propósito de inserir no âmbito da educação para a cidadania os valores e as matérias da segurança e da defesa nacional na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. Logo, no âmbito do protocolo foi elaborado o Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz.

A substância temática do Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz seguem os fundamentos basilares da defesa nacional (artigo n.º 2 do art.º 273 da Constituição da República Portuguesa). Desta for-

26 No documento de Linhas Orientadoras, a Direção-Geral da Educação reconhece a complexidade da abordagem escolar de tantas dimensões da educação para a cidadania. Nesse sentido, favorece a produção de Referenciais de Educação para as diversas áreas temáticas, que poderiam ser elaborados por meio de colaboração com instituições públicas e parceiros da sociedade civil (MEC, 2013).

ma, o Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz Apresenta uma perspectiva global e integrada das questões e das problemáticas da segurança global e da defesa nacional.

As temáticas previstas no Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz podem integrar-se numa leitura ampla, alargada e abrangente do que é a defesa nacional, baseando-se no conceito alargado de defesa e na tradicional perspectiva estratégica daquilo a que se pode denominar de escola portuguesa de estratégia (REIS, 2019; FERNANDES, 2012).

A nova versão do Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz é composto por três núcleos de temas. O primeiro núcleo refere-se à substância da identidade dos indivíduos e da sociedade, aquilo que deve ser salvaguardado e protegido e que define o que é o ser humano. O segundo núcleo reflete sobre o sistema internacional, sobre as grandes tendências estruturantes e as evoluções conjunturais do mesmo, e de como deste processo emergem os riscos e as ameaças. Por fim, o último núcleo de temas trata da ideia de segurança e defesa, da estratégia nacional, plasmada no Conceito Estratégico de Defesa. Nacional e na organização, funções e missões das Forças Armadas, das Forças de Segurança e dos Serviços de Segurança.

2.3. DO DIA DA DEFESA NACIONAL

Embora a natureza da prestação do serviço militar em tempo de paz tenha por base o voluntariado (artigo 276.º, n.º 2, da CRP e artigo 1.º, n.º 4, da LSM), a lei não deixou de prever deveres e obrigações militares aos cidadãos portugueses (artigo 57.º da LSM)²⁷.

Relacionado com a promoção de uma cultura estratégica e com o conhecimento da segurança, da defesa e das Forças Armadas, o dever de comparência ao Dia da Defesa Nacional foi instituído como dever militar e dever de cidadania [artigo 11.º e artigo 57.º, alínea b), da LSM].

O dever de comparência ao Dia da Defesa Nacional é obrigatório para todos os jovens, podendo ocorrer a partir do 1.º dia do ano em que

27 Segundo o artigo 1.º, n.º 2, da LSM “[o] serviço militar integra-se no contributo para a defesa nacional”.

completem a idade de 18 anos e enquanto a mantenham²⁸ (artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 174/99, de 21 de setembro).

No que se refere às sanções por incumprimento dos deveres militares, nomeadamente, o dever de comparência ao Dia da Defesa Nacional podemos identificar três tipos de sanções (artigo 58.º, n.º 1, da Lei n.º 174/99, de 21 de setembro): (i) ao nível contraordenacional, com coima (artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 289/2000, de 14 de novembro); (ii) ao nível da manutenção do vínculo de emprego com o Estado outras entidades públicas, ficando impedido de manter ou constituir uma relação de emprego com o Estado ou de outra entidade pública (artigo 276.º, n.º 6, da CRP); (iii) ao nível da ordem de prioridades para prestar serviço efetivo por convocação, nomeadamente, são colocados na primeira ordem preferência para serem chamados à prestação de serviço militar efetivo para a satisfação das necessidades fundamentais das Forças Armadas (artigo 34.º da LSM).

O Dia da Defesa Nacional “*visa sensibilizar os jovens para a temática da defesa nacional e divulgar o papel das Forças Armadas, a quem incumbe a defesa militar da República*” (artigo 11.º, n.º 1, da LSM), permitindo uma maior aproximação entre a sociedade civil e a instituição militar, constituindo hoje em dia, por vezes, a única ocasião de contacto direto da juventude com as Forças Armadas. Em termos de organização, o Dia da Defesa Nacional a duração de apenas um dia, sendo realizado nos Centros de Divulgação (quartéis das Forças Armadas).

CONCLUSÃO

A presente monografia concentrou-se nos aspetos das atividades de carácter cívico-escolar em educação para a cidadania, voltadas para o tema da defesa.

A identidade nacional e a educação para a cidadania, especialmente na dimensão da defesa, desempenham papéis relevantes para a coesão nacional e para a formação dos cidadãos.

28 A lei institui condições para a dispensa de comparência (artigo 37º da Lei n.º 174/99, de 21 de setembro).

Com o fim do serviço militar obrigatório em Portugal, o conhecimento da defesa nacional implica uma maior continuidade de interação com os cidadãos, algo que só a escola pode hoje em dia favorecer.

Neste sentido, no âmbito da Educação para a Cidadania, o Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz visa a promoção dos valores associados às matérias de segurança e defesa no sistema educativo nacional.

O Referencial de Educação Para a Segurança, a Defesa e a Paz pretende fomentar uma verdadeira educação para a defesa nacional através de uma maior articulação entre as Forças Armadas e instituições de ensino.

Relativamente ao Dia da Defesa Nacional podemos afirmar que instituído pela LSM, com o objetivo de sensibilizar os jovens para a temática da defesa nacional e divulgar o papel das Forças Armadas.

Embora o Dia da Defesa Nacional transmite uma gama significativa de conhecimentos, especialmente quanto à educação para a cidadania em Segurança e Defesa e tenha um alcance bastante amplo (atividade obrigatória aos jovens de ambos os sexos), a sua duração de apenas um dia é bastante limitativa.

Considerando-se as ações cívico-escolares analisadas, ainda que sejam significativas, permanece um número indefinido de outras ações que também exercem o papel de fortalecer a identidade nacional e que não foram incluídas.

Recomenda-se, como tema para pesquisas futuras, verificar o grau de assimilação dos valores pelos jovens participantes difundidos pelas ações cívico-escolares analisadas.

A ideia do Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz resulta da relevância da escola como espaço de conhecimento e construção da cidadania, incluindo-se nestas matérias, a da defesa nacional e da segurança e da paz.

REFERÊNCIAS

AL-RODHAN, Nayef; STOUDMANN , Gérard. **Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition**, Genebra: GCSP. 2006. Disponível em: <http://www>.

gimmenotes.co.za/wp-content/uploads/2019/01/DefinitionsOfGlobalisation.pdf

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 5ª Edição. Coimbra: Almedina, 2012.

ARAÚJO, António de. Direitos e Deveres dos cidadãos perante a Defesa Nacional. In: MIRANDA, Jorge; MORAIS, Carlos Blanco de (coord.). **O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas**. Lisboa: 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª Edição Coimbra: Almedina, 2002.

CORREIA, José Ângelo Ferreira. **Conceito Estratégico Nacional. Subsídios para a sua aplicação a Portugal**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2015.

DIREÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (DGE). **Protocolo de cooperação para a implementação do «Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz»**. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/formacao/educacao/protocolos/Lists/IDN_DocumentoLookupList/21072020_ProtocoloReferencial_Caldas%20da%20Rainha.pdf

DIREÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (DGE). **Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz**. 2022. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/referencial_educacao_para_a_seguranca_a_defesa_e_a_paz.pdf

DIREÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (DGE). **Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz**. 2014. Disponível em: https://dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/refecencial_seguranca_online2016.pdf

DIREÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (DGE). **Educação para a Cidadania – linhas orientadoras**. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Cidadania_linhas_orientadoras.pdf

dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs_referencia/educacao_para_cidadania_linhas_orientadoras_nov2013.pdf

DIREÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (DGE). **Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania**. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos_Curriculares/Aprendizagens_Essenciais/estrategia_cidadania_original.pdf

DUARTE, António Paulo; BAPTISTA, Dalila; SANTOS, Luis Filipe (coord.). **Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz**. Lisboa: Direção-geral de Educação/Instituto da Defesa Nacional, 2014.

DUARTE, António Paulo; SARAIVA, Maria Francisca. A Educação para a Cidadania e a Defesa Nacional como Políticas Públicas. In: CARREIRAS, Helena e TEIXEIRA, Nuno Severiano. **Políticas de Defesa em Portugal**. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 2022, pp. 499-522.

FERNANDES, António Horta. 2012. Cultura Estratégica em Portugal: A Escola Estratégica Portuguesa. In: **Revista Portuguesa de Ciência Política**, n.º 2, pp. 143-148.

FERREIRA, João José Brandão. A relevância constitucional dada à defesa e segurança nacional (1822-2014). In: **Educar, Defender, Julgar. Para uma reforma das funções do Estado**. Coimbra: Almedina, 2014, pp. 137-189.

FONTOURA, Luís. **Segurança e Defesa Nacional. Um Conceito estratégico**. Coimbra: Almedina, 2013.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Defesa Nacional e Forças Armadas. Uma perspetiva do Direito Militar da Segurança em Estado Constitucional Democrático**. Coimbra: Almedina, 2022.

HENRIQUES, Mendo Castro. Formação para a Cidadania, Formação para a Responsabilidade. In: **Nação e Defesa**, n.º 71, (jul.-set.). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 1994, pp. 99-115. Disponível em:

https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs_referencia/educacao_para_cidadania_linhas_orientadoras_nov2013.pdf

MARTINS, Bruno Oliveira; PINÉU, Daniel. Segurança e Geoestratégia. In: FERNANDES, Jorge; MAGALHÃES, Pedro; PINTO, António Costa (org.). **O essencial da política portuguesa**. Lisboa: Tinta da China, 2023, pp. 892-908.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 55/2018**, 2018. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/55-2018-115652962>

PORTUGAL. **Lei Constitucional n.º 1/2005**. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-2005-243729>

PORTUGAL. **Lei n.º 174/99**, 1999. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/174-1999-558204>.

PORTUGAL. **Lei n.º 20/95**, 1995. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/20-1995-461219>.

PORTUGAL. **Lei n.º 46/86**, 1986. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975>.

PORTUGAL. **Lei Orgânica n.º 1-B/2009**, 2009. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/declaracao-rectificacao/2009-67356360>

PORTUGAL. **Lei Orgânica n.º 2/2021**, 2021. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-organica/2-2021-169256653>

PORTUGAL. **Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019**. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013**. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2013/04/06700/0198101995.pdf>

REIS, Bruno Cardoso. **Pode Portugal ter uma estratégia?** Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.

ROSADO, David Pascoal. **Elementos Essenciais de Sociologia Geral**. Lisboa: Gradiva. 2017.

SANTOS, Lúcio Agostinho Barreiros dos; LIMA, Joaquim Manuel Martins do Vale (coord.). **Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação** (2.^a Ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2019. Disponível em: https://www.ium.pt/files/publicacoes/Cadernos/8/Cadernos_IUM_8_Orientacoes_Metodologicas_TI_2Ed.pdf

SARMENTO, Manuela. **Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses**. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. 2013.

SAVATER, Fernando. **O Valor de Educar**. Lisboa: Editora Presença, 1997.

SEQUEIRA, Jorge Manuel Dias. A formação da identidade de Portugal. *In: Revista Militar*, Volume 11, 2017, pp. 943-952.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. As transformações do final do século: resignificando os conceitos de autoridade e autonomia. *In: Autoridade e Autonomia na escola: Alternativas Teóricas e Práticas*. São Paulo: Summus Editorial, 1999.

SILVA, Augusto Santos. Identidade nacional, Estado democrático e educação para a cidadania. *In: Nação e Defesa*, nº 93, 2.^a Série, 2000, pp. 25-33.

SIMÃO, José Veiga. 1º Painel – 2ª Intervenção: A Cultura e a Educação para a Defesa: onde estamos? *In: Revista Militar*, n.º 2531, 2012, pp 1157 – 1164.

VIANA, Vítor Rodrigues. Reflexões sobre a Defesa Nacional. *In: Rodrigues, Maria de Lurdes; Silva, Pedro Adão e (orgs). Políticas Públicas para a Reforma do Estado*. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 345-353.

VILELAS, José. **Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento**. Lisboa: Edições Sílabo. 2009.

YOUNG, Michael. Para que servem as escolas? *In: Educação e Sociedade*, vol. 28, n.º 101, 2007, pp. 1287-1302. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/GshnGtmcY9NPBfsPR5HbfjG/?format=pdf&lang=pt>

ESTADO DEMOCRÁTICO, DIREITO À EDUCAÇÃO: A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 E O JUDICIAL REVIEW DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*Fábio Lucas de Albuquerque Lima*²⁹

INTRODUÇÃO

A economia do presente, para fins de controle de gastos do estado, seria algo constitucionalmente permitido, ainda que autorizado o maior rigor através de Emenda Constitucional (EC)? A sociedade, o mercado e o estado vivem a era da transformação digital. As relações em rede de todas as instituições, as interações intersubjetivas ganham níveis digitais impensáveis há 20 anos. Provavelmente, nos próximos anos, a Inteligência Artificial e as novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) exigirão um preparo mais apurado para a sobrevivência socioeconômica dos trabalhadores, professores, alunos. Como impor uma trava no investimento em educação diante desse cenário?

29 Membro Fundador do Instituto de Direito Administrativo de Sergipe – IDAS. Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas.

O direito à educação com todos os matizes de inclusão e não discriminação estão colocados como objetivos prioritários da Agenda 2030 da ONU. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Organizações das Nações Unidas (ONU), no tópico 4, estabelecem como macrometa atingir a Educação de Qualidade (ONU, 2024).

Com a EC nº 95/2016, um rigoroso regime fiscal ficou estabelecido nas finanças públicas do Brasil. Todos os gastos permanecem no mesmo patamar, corrigido apenas pelo IPCA. Questões como o cumprimento do ODS da Agenda 2030 da ONU

Neste artigo, iremos discutir o direito à educação como integrante dos direitos fundamentais e a constitucionalidade da emenda nº 95/2016, que impõe o teto de gastos. Para tanto, na Seção 1, abordaremos o estado democrático de direito e a educação como direito fundamental. Na Seção 2, trataremos da possibilidade ou não do controle judicial sobre a emendabilidade da Constituição, a limitação dos gastos na política pública de educação e o julgamento de um mandado de segurança pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade do processamento legislativo da PEC que levou à promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016. Por fim, traremos as considerações finais sobre todas essas questões.

1. ESTADO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E EDUCAÇÃO

A educação foi concedida no passado como uma benesse do estado ou da Igreja, principalmente com o trabalho pedagógico doutrinal dos padres jesuítas. Com o passar dos séculos, o Brasil percorreu caminhos que não mantêm uma linearidade uniforme e compassada. Pelo contrário, as trilhas da educação incluem sobressaltos, impasses, retrocessos e avanços. Com a Constituição de 1988, a cidadania foi exaltada, não podendo mais o caminho da educação sofrer intempéries.

A supressão do paradigma do positivismo de *ordem e progresso*, passa pela cultura de desenvolvimento de uma ordem social participativa, inclusiva, que estimule a diversidade, a igualdade de gênero, para um progresso sustentável, humano, discursivo (Lima, 2023). Essa perspectiva de um desenvolvimentismo comunicativo perpassa o reconhecimento do direito à fraternidade como um comando constitucionalizado.

O ensino superior se constitui em uma tradicional janela de passagem para a emancipação social do indivíduo no meio social. Esse processo é estudado na sociologia do conhecimento (Barbosa, 2012), permitindo a ascensão social de intelectuais como Tobias Barreto, fundador da Escola do Recife (Chacon, 2008). Essa ascensão sociocultural deve ser proporcionada a todos e a todas de uma maneira mais inclusiva e participativa, com apoio de meios solidários e coletivos. Se anteriormente o *lugar ao sol* era fruto de estratégias individuais, atualmente é dever do estado e da sociedade operar como um facilitador da emancipação do ser humano através da educação. O efeito transformador, tão sublime, quando proporcionado no ambiente escolar, que tem talvez Paulo Freire como um expoente no Brasil, reconhecido mundialmente, realiza o direito fraternal a uma sociedade mais justa e solidária. E como pode o sistema educacional realizar isso? Os caminhos são diversos, os desafios e possibilidades devem ser apontados. A título de exemplo, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995) preclara:

Quanto à educação, esta é posta como “dever” do Estado (art. 205), enquanto o ensino público deve ser ministrado em todos os níveis e ser gratuito (art. 206), apoiado por atendimento em creche e pré-escola, por atendimento especializado em favor dos deficientes e completado por programas suplementares de material didático-escolar, transportes e assistência à saúde (art. 208) (Ferreira Filho, 1995, p.35).

De modo que como direito fundamental, necessário estar-se atento para que um Estado Democrático de Direito e um país sob o constitucionalismo somente são internacionalmente reconhecidos quando coexistem a separação dos poderes e a concreção dos direitos fundamentais (Ferreira Filho, 1995).

O desafio principal é a exclusão digital, a dificuldade de acesso a recursos tecnológicos de ponta, que merecem ser ofertados a toda comunidade, bem como a dificuldade de acesso à *internet*. Num mundo em que a disrupção digital avança sem precedentes, com IA, em redes neurais já no aparelho celular, se a sociedade não se preparar para proporcionar a inclu-

são, a nação corre um novo-velho risco de estagnar no tempo. Segundo Morales Díaz *et al.* (2023, p. 49) é necessário desenvolver a aprendizagem, inclusive numa perspectiva de desenvolvimento coletivo do processo de ensino-aprendizagem:

Esta situación requerirá de procesos colectivos de aprendizaje en sus comunidades para desarrollar nuevas competencias y capacidades institucionales” (ANUIES, 2018: 21). De manera paralela a esto, las autoridades federales y estatales deberán establecer consensos para dar prioridad a la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación en las agendas públicas y gubernamentales (Morales Díaz *et al.*, 2023, p. 49).

O estado e a sociedade necessitam enfrentar o desafio de colocar o Brasil nos eixos do conhecimento de uma nova era. As disruptivas relações de trabalho podem fragilizar o elemento humanístico de emancipação do ser humano, caso se deixe o cidadão como uma engrenagem guiada pela *mão invisível* do mercado. Com a flexibilidade e precariedade da pe-jotização e da uberização, o ensino passa a ser desafiado para que possa potencializar o preparo dos indivíduos a essa nova realidade. Se os gestores do país continuarem a mesma trilha de administração ingênua da educação, a sociedade perderá sem o desenvolvimento tecnológico suficiente e sem uma aprendizagem que proporcione postura crítica emancipadora.

A sociedade brasileira se torna complexa, exigindo dos gestores públicos e das instituições um tratamento adequado às expectativas sociais crescentes. Essa complexidade social necessita do apoio do exercício pleno do acesso à educação (Morales Díaz *et al.*, 48). De modo que as políticas públicas, que devem realizar o direito fraternal segundo comando da Constituição, não podem deixar de perseguir esse objetivo de solidariedade e desenvolvimento humano:

En este ámbito, esto representa la creación de una política de Estado con trazabilidad clara hacia una nueva ruta en la calidad educativa donde el crecimiento y desarrollo científico son los componentes que permitirán enfrentar exitosamente el riesgo del rezago.

Aún hay tiempo para abandonar la inercia de la inactividad y las decisiones aisladas que impiden cambiar el rumbo del país en materia educativa (Morales Díaz *et al.*, 2023, p. 49).

Nos níveis federal, estadual e municipal o diálogo interinstitucional, com participação da sociedade civil, pode mitigar esse perigo de isolamento, de inércia, de deixar sem governança o futuro das próximas gerações, se entendermos que a geração atual está deficiente de racionalidades mais comunicativas, inclusivas e fraternas. Aqui se discute a educação do ensino superior, mas a educação vem da base, vem desde o colo da mãe, essa lutadora que educa, que instrui, que ministra habilidades técnicas e éticas a sua família, enquanto é professora, pesquisadora, trabalhadora, necessitando que reconheçamos uma virtude (que tem em sua essência uma desigualdade) para pugnarmos por mais igualdade de gênero com medidas efetivas. Mas voltemos ao tema do ensaio.

Ocorre que as incertezas sobre a manutenção do nível de investimentos em educação superior proporcional ao crescimento da população, principalmente da população de baixa renda e de pretos e pardos, oriundos de escolas públicas, preocupam não somente os estudiosos do Direito à Educação no Brasil, mas também em outros países da América Latina, como nessa passagem de Morales Díaz *et al.* (2023) em relação ao ensino superior no México:

en el sistema universitario actual se aprecian ambientes académicos y Sociales más dinámicos con variables niveles de incertidumbre provenientes de los escenarios políticos y económico nacional e internacional y que impactan las condiciones operativas y la disponibilidad de los recursos para su funcionamiento, restándoles autonomía de acción como universidades públicas que tienen mínimas posibilidades de predicción (Morales Díaz *et al.*, 2023, p. 49).

Os investimentos em educação em todos os níveis, além do citado investimento no ensino superior, correm riscos sociais a ponto de alguns autores mencionarem um estado de exceção econômico (Mariano, 2017; Bitencourt; Bitencourt, 2023) quando o orçamento do país, em que pese

assegure percentuais mínimos de gastos em educação, fique mantido estancado, atualizado o seu valor global apenas pelo IPCA do ano. Isso ocorre com a aprovação do novo regime fiscal pela Emenda Constitucional n. 95/2016, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. A adoção de *frameworks* de controle e responsabilidade fiscal caso não tenham fundamentação teórica e participação social adequados ao Estado Democrático de Direito podem incidir numa pecha de uma política similar ao que Newman e Nurfaiza (2020) denominam de modelo *anti-design* (Lima, 2024). Embora essa concepção seja atribuída para a análise de desenhos de políticas públicas e não especificamente ao desenho do orçamento público e à responsabilidade fiscal de uma nação, o cuidado com a boa técnica recomenda uma reflexão quanto à importância dessas questões.

2. A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DE GASTO E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Todo reconhecimento parcial do direito constitucional aos direitos humanos estremece a condição de Estado Democrático de Direito, retrocedendo a nação a um estado de primitividade, no mínimo, à antiguidade do estado liberal.

Quando a emenda de teto de gastos contrai as políticas públicas consideradas direitos fundamentais e sopesa como mais valioso o enriquecimento do Estado em detrimento da nação e da humanidade. O direito protege, ao contrário, a sociedade do perigo de que decisões políticas imponham retrocessos aos direitos humanos: “La progresividad que apunta a la mejora futura del Estado de derecho se vincula a la irreversibilidad que pretende evitar la involución y pérdida de los logros en materia de respeto y ejercicio de los derechos” (Ramírez-García, 2022, p. 379). Como explica Ramírez-García, não há como cindir-se um direito fundamental, para fazermos um parcelamento de seu gozo e benefício conforme o gestor de plantão entenda. Realmente, há uma escassez ou limitação de recursos, mas alguns direitos não podem ser tolhidos em razão de sua privação gerar a indesejada atrofia de uma geração inteira.

A economia que é salutar às finanças públicas deve advir da qualificação da gestão e de um melhor gasto público, que se atinge com a par-

tipificação popular na alocação de recursos públicos (Lima et al., 2023). O respeito aos direitos adquiridos pelo fato de ser *humano* vinculam o ordenamento jurídico ao princípio da impossibilidade de retrocessos.

Há a escassez ou limitação de recursos públicos, pois estes são recolhidos pelo fisco dos contribuintes (Dantas, 2022). Entretanto, a escassez não deve servir de mantra ou de uma profecia no estilo de Merton, a profecia que se cumpre por si mesma (Asensi, 2013), no sentido de que é necessário segurar o gasto na política de educação para que um país em desenvolvimento cresça, quando a verdade paradoxalmente reside no contrário: é necessário investir em educação para que o país supere o atraso social e econômico.

As garantias sociais envolvem uma questão de “interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos” (Courtis, 2014, p. 405). O exercício institucional dessas garantias passa pela moderação e o equilíbrio nas relações oficiais entre os poderes do estado, dito em outras palavras, dependem do arranjo jurídico-político entre Legislativo, Executivo e Judiciário (Courtis, 2014). Na presente discussão, a peça jurídica e política é o orçamento público, que compreende além das leis orçamentárias, as leis de responsabilidade fiscal. Nesse sentido, a Emenda constitucional n. 95/2016 aqui pode ser enquadrada. Sem orçamento público legitimado pela participação popular, sem racionalidade e transparência, sem simplicidade e compreensibilidade, a *accountability* pode ser inviabilizada. Segundo ponderações de Courtis (2014, p. 411):

Outra garantia institucional importante de todo direito, incluindo os direitos sociais, é o orçamento. É evidente que dos direitos sociais que mencionei, como saúde, moradia, educação, alimentação, tornam-se mera promessa se não existem planos orçamentários destinados a torná-los efetivos. Isso faz do procedimento de formulação, discussão, aprovação e execução do orçamento uma instância de importância fundamental para a satisfação dos direitos sociais, e para a fiscalização cidadã dessa satisfação (FUNDAR, 2002). O orçamento é o instrumento legislativo que marca em grande medida a política pública que realiza a Administração em matéria de direitos sociais (Courtis, 2014, p. 411).

A participação popular na formulação, no planejamento prévio do orçamento, além de ser uma possibilidade, seria um instrumento salutar que poderia ter abrandado a rigidez do legislador no exercício do poder constituinte derivado. A racionalidade presente no orçamento não dispensa o crivo da participação social (Lima, 2024). Pois bem. O exercício do direito foi efetivamente limitado, ou fracionado, quando os valores do orçamento público ficam “congelados” por até 20 (vinte) anos, ou mesmo diminuído no caso de o índice (IPCA) não consiga refletir o nível de ascensão dos custos operacionais do direito à educação? Segundo Courtis (2014) os direitos sociais como direitos humanos não podem ser compreendidos como *divisível*. Essa compreensão pode ser explicada pela necessidade de sincronicidade no exercício dos direitos sociais fundamentais, como explica Ramírez-García (2022):

Tanto la indivisibilidad como la interdependencia de los derechos manifiestan la necesidad de asegurar la coherencia entre las normas con las que se protegen y garantizan. Como ha observado Encarnación Fernández (1997), esto requiere una síntesis de racionalidades. Un ejemplo que exhibe el esfuerzo de sintetizar la riqueza en racionalidad inherente a los derechos humanos es la práctica del principio de proporcionalidad. El objetivo de este principio es lograr el óptimo paretiano (una posición puede ser mejorada sin perjudicar a otra), cuando hay concurrencia de derechos, mediante la aplicación de tres subprincipios: necesidad, idoneidad y proporcionalidad (Alexy, 2011: 14). Cuando se resuelve un dilema siguiendo el principio de proporcionalidad, confirmamos la interdependencia de los derechos en el ejercicio de diversas prerrogativas y el disfrute de múltiples bienes, todos ellos integrados en la noción más amplia de bien humano (Ramírez-García, 2022, p. 382).

A proporcionalidade que se destina à interpretação e argumentação da primazia de um princípio não dispensa a justificação. A ponderação de princípios irá percorrer uma metodologia, que nasce na indicação dos princípios em discussão e chega até a declaração dos motivos que fazem um dado princípio prevalecer como solução ótima do problema. A razão

é o eixo que move a executabilidade do princípio da ponderação, quando aplicado à garantia dos direitos fundamentais. Portanto, em qualquer decisão sobre o direito à educação (bem como o direito à saúde, dentre outros) a saída deveria envolver a ponderação de princípios e não a exclusão normativa do corte obrigatório do gasto público:

“Por razones de espacio, este no es lugar para ahondar en esta cuestión. Sin embargo, vale la pena tener conciencia del problema para superarlo oportunamente. Mientras tanto, adelanto que una estrategia para realizar la distinción entre derechos verdaderos y falsos puede situarse en el contexto de su adjudicación. Como sabemos, en la adjudicación puede haber colisión entre derechos. En efecto, éstos “son en cierta medida exclusivos, pues cada uno exige la excelencia en la garantía de un bien; son plurales pues son muchos los bienes a garantizar; pero, simultáneamente, no pueden ser tutelados unos en detrimento de otros” (Trujillo, 2005: 230). Admitido lo anterior, en el momento de su adjudicación los derechos demuestran su autenticidad si son compatibles con el ejercicio de otros derechos; o, con otros términos, los derechos son jurídicamente razonables y por tanto verdaderos cuando *no excluyen* a otros derechos ni a otros principios jurídicos. Esto es crucial para la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos: simple y llanamente tal compatibilidad es la garantía radical para el ejercicio de los derechos de todos” (Ramírez-García, 2022, p. 390)

O silogismo jurídico pode não ser a maneira correta de interpretar as questões que envolvam direitos fundamentais, porque muitas vezes o exercício desse direito envolve variáveis complexas. Qual direito mais importante: a liberdade ou a educação? Sem liberdade nada se faz, muito menos educar-se... Sem educação, no entanto, o ser humano não é capaz de se libertar integralmente.

Assim, o direito à educação não pode se limitar à categoria jurídica constitucional: necessita ser colocado em prática. A pergunta que se coloca é se pode um poder constituinte devirado emendar a Constituição, impondo uma medida de responsabilidade fiscal draconiana. Isso foi o que

fez a Emenda Constitucional n. 95/2016. A discussão jurídica que chegou ao Supremo Tribunal Federal.

3. O *JUDICIAL REVIEW* SOBRE AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Historicamente, o filósofo John Locke expressa o entendimento de que a forma de estado e a forma de governo seriam cláusulas sagradas e, portanto, inalteráveis (Halmai, 2016), a mutabilidade constitucional somente pode se manifestar com regras previamente estabelecidas pela Constituição³⁰. A Constituição brasileira admite reformas, emendas, com um trâmite relativamente simples (Barroso; Barcellos, 2003). Esse poder reformador é, entretanto, limitado, segundo Amaral Júnior (2019), comentando Roznai:

Poder de emenda ilimitado derruba a distinção entre reforma e substituição constitucional e, consequentemente, extingue o poder constituinte primário. Por outro lado, os limites não se aplicam ao titular do poder constituinte originário: o povo. Se as legislaturas tivessem poderes de reforma ilimitados, o que seria reservado para o povo? Nesse sentido, a doutrina de limitação à reforma constitucional pode ser entendida como salvaguarda do poder constituinte primário do povo (Amaral Júnior, 2019, p. 511).

Por conseguinte, no constitucionalismo histórico, a Constituição dos Estados Unidos da América se colocou, ao contrário da Constituição brasileira, como rígida, de difícil e complexo processo de revisão ou reforma (Halmai, 2016). Na mesma esteira, em artigo que analisa o poder constituinte, Amaral Júnior (2019) dissecou o pensamento de Sieyès:

30 Aduz Halmai que “[S]ince John Locke’s idea that a constitution should be ‘the sacred and unalterable form and rule of government... forever’ did not find any serious followers in the modern world constitutions usually contain rules about constitutional amendments » (Halmai, 2016, p. 101)

É no quinto capítulo, sobre “O que deveria ter sido feito”, que Sieyès expõe a Teoria do Poder Constituinte em si mesma: (i) o corpo de representantes apenas existe sob a forma que lhe deu a nação⁴²³¹; (ii) “A nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, ela é a própria lei. Antes e acima dela, só existe o direito natural.”⁴³ (iii) as leis constitucionais são ditas fundamentais “porque os corpos que existem e atuam por meio delas não podem modificá-las”⁴⁴. Ademais, “a Constituição não é obra do poder constituído [*constitué*], mas do poder constituinte [*constituant*]”⁴⁵ e “o delegado não pode mudar a condições da delegação”⁴⁶; (iv) a nação forma-se tão-só por Direito natural enquanto o governo só pode pertencer ao direito positivo⁴⁷; (v) a nação manifesta-se por meio de representantes extraordinários: têm eles o poder que lhes quis dar a nação⁴⁸; (vi) “a nação é sempre dona de reformar a sua constituição”⁴⁹ (Amaral Júnior, 2019, p. 505-506).

Essa imobilidade das normas constitucionais também, como dito acima, foi uma preocupação do moderno constitucionalismo que nasce primeiramente nos Estados Unidos da América (Roznai, 2017). Em obra que analisa em profundidade a mutabilidade constitucional Roznai afirma que: “The modern phenomenon of constitutionalism emerged in the late years of the eighteenth century, first in the North American colonies and then in Europe” (Roznai, 2017, p. 3). Esse autor, em obra clássica sobre o assunto, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of Amendment Powers*, esplanava que:

Unamendability is a complex and controversial constitutional mechanism. Indeed, alongside the legal issue rests the policy question of whether it is favourable to adopt unamendable provisions as a constitutional strategy in order to protect the constitutional order. There is no clear answer to that question (Roznai, 2017, p. 37).

31 As citações diretas de número 42 a 49 são de Sieyès, Joseph Emmanuel. Qu’ est-ce que le Tiers état? Paris: Éditions du Boucher, 2002, pp. 52-54 e 56.

A Emenda Constitucional nº 95 (Brasil, 2016) fixou um teto de gastos instituindo um Novo Regime Fiscal nos orçamentos dos entes federativos e de toda a Seguridade Social da União, por um prazo de 20 (vinte) anos (Brasil, 2016). A linguagem pela qual o legislador constituinte revisor estabeleceu essa trava no crescimento das despesas públicas é digna de transcrição para reflexão sobre a melhor forma de redação para os textos jurídicos. A simplicidade na linguagem dota o orçamento de legitimidade (Leal, 2010). Para que possamos entender como se deu a reforma constitucional referida, primeiro precisamos a localização topográfica: a alteração se dirigiu às Disposições Constitucionais Transitórias, haja vista que a medida é “transitória” (20 anos...):

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

[...]

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento);” (Brasil, 2016).

A redação é hermética. Porém, o legislador constituinte revisor, em relação à localização da alteração do texto constitucional, colocou o draconiano dispositivo fiscal nas Disposições Transitórias. Essa localização pode ter temperado o *judicial review* sobre a emenda constitucional, que tem sido adotada com muita prudência e cautela pelo Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, a denegar o pedido para declarar a inconstitucionalidade do processo de tramitação da emenda do teto de gastos, o Ministro Barroso teceu as seguintes ponderações:

7. A questão trazida no presente mandado de segurança envolve um aspecto extremamente sensível da teoria constitucional con-

temporânea: a tensão entre a vocação de permanência e durabilidade da Constituição, de um lado, e a necessidade de sua adaptação às novas realidades, sua plasticidade. No caso brasileiro, o constituinte de 1988 concebeu um sistema em que o processo de emenda é relativamente simplificado (*quorum* de 3/5, sem exigência de ratificação popular ou pelas Assembleias Legislativas dos Estados), mas o núcleo essencial da Constituição é protegido por um elenco substancial de cláusulas pétreas, *i.e.*, matérias que não podem ser alteradas pelo Congresso Nacional, mesmo funcionando como poder constituinte reformador (STF, 2016, p. 9).

Com esse argumento, o Ministro Barroso inicia a sustentação que justificará a não decretação da suspensão do trâmite por inconstitucionalidade da proposta de emenda à Constituição que resultou na Emenda nº 95. O argumento de existência de um núcleo essencial de cláusulas constitucionais que não podem ser reformadas, permite a inferência de que existem outras que caso sejam alteradas ensejam a possibilidade de *judicial review* e exclusão por inconstitucionalidade da emenda constitucional. É o que se colhe da seguinte parte da decisão:

12. O Congresso Nacional titulariza não apenas o poder legislativo ordinário, mas também o poder constituinte derivado – vale dizer: o poder de emendar a Constituição. O exercício dessa competência, que é ampla, sofre apenas as limitações impostas pela própria ordem constitucional. Dentre elas destacam-se as chamadas *cláusulas pétreas*, que são o núcleo de identidade da Constituição, intangível mesmo por via de emenda. [...]

Por se tratar de limitações ao poder de deliberação das maiorias – elemento inerente à democracia –, as cláusulas pétreas devem ser interpretadas com comedimento. Nessa linha, não se proíbe toda e qualquer alteração no enunciado textual ou no regime constitucional de um direito fundamental, mas apenas a deliberação de propostas *tendentes a aboli-lo* – *i.e.*, daquelas que, uma vez aprovadas, atingiriam seu *núcleo essencial*, esvaziando ou minimizando em excesso a proteção conferida pelo direito. É preciso encontrar, no particular,

o ponto de equilíbrio que preserve o núcleo de identidade da Constituição sem promover o engessamento da deliberação democrática por parte do Congresso Nacional (STF, 2016, p. 11).

Após apresentar de forma brilhante sua decisão o melhor da doutrina nacional e internacional, o Ministro Barroso entende, no caso, que não existem motivos suficientes para o Supremo Tribunal Federal, devendo a STF adotar uma postura moderada em relação à intenção de aumento do rigor fiscal:

A legitimidade do controle de constitucionalidade material de emendas é um ponto bastante polêmico. A natureza aberta e vaga dos princípios protegidos pelas cláusulas de intangibilidade acaba conferindo às Cortes um poder enorme, que inclui a definição do próprio conteúdo do “núcleo essencial”, da “estrutura básica” ou da “identidade” da Constituição. Nesse sentido, para que possa ser conciliado com a democracia, o exercício dessa competência exige, mais do que uma interpretação restritiva dos princípios petrificados, uma postura de autocontenção das Cortes (STF, 2016, p. 20).

Assim, o equilíbrio entre gastos públicos e a capacidade de contribuir para a sustentação da máquina estatal, através de tributos, fez a balança do *judicial review* manter-se neutra, não se imiscuindo na suspensão da tramitação da PEC que resultou no Novo Regime Fiscal, implementado no Brasil pela Emenda nº 95/2016. A imutabilidade constitucional não conseguiu manter uma maior liberdade na formação do gasto público em educação, objeto do debate deste ensaio. A deliberação da maioria parlamentar, em tese, representante do povo, aprovou uma medida dura, paradoxalmente protetiva do serviço da dívida pública. A maioria do povo não sabe nem exatamente o conteúdo da Emenda nº 95. Talvez a próxima geração seja beneficiada com um estado mais equilibrado financeiramente. Talvez estejamos privando uma geração de pleno desenvolvimento em educação. A democracia participativa não se fez presente nessa passagem do nosso Direito Constitucional Financeiro, o que bem poderia acontecer

com um plebiscito ou um referendo. Para continuarmos nessa postura reflexiva, trazemos uma última leitura de Amaral Júnior

Quando, em uma democracia, a Constituição é retirada do povo, sonogada ao povo, como se ela não fosse dele (povo), só resta a nós, cidadãos destituídos da nossa Constituição, fazer análise (constitucional) para, talvez, convenceremo-nos do impensável: a Constituição não é nossa, mas de alguns poucos em quem sequer votamos. O perigo é alguém acabar convencido da inexistência do parágrafo único do artigo 1º da Constituição ou de que dele não consta a fórmula “representantes eleitos” (Amaral Júnior, 2013, sp.).

Amaral Júnior, nessa passagem não discorre sobre a questão fiscal, mas discute as relações entre mandantes e mandatários. Enquanto o poder emana “do povo, para o povo e pelo povo”, na expressão de um discurso de 1863 Abraham Lincoln, no processo de tramitação da Emenda nº 95/2016, apenas o “do povo” remanesceu na realidade prática. A menos que se entenda povo, o povo da futura geração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, discutimos como o direito fundamental à educação necessita ser respeitado perante o legislador brasileiro, trazendo à discussão o surgimento da trava de crescimento do gasto público estabelecido pelo Novo Regime Fiscal, imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Para reflexão após esse ensaio, interessante ouvir o professor Amaral Júnior quando nos lembra que “É muito conhecida e repetida a frase de Charles Evans Hughes: “We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is” (Amaral Júnior, 2022, p. 33).

Se por um lado a argumentação dialógica não admite que a limitação de gastos freie o desenvolvimento educacional de um país para que sobrem recursos suficientes para, por exemplo, assegurar o pagamento do serviço da dívida pública, por outro lado existe uma preocupação intergeracional para além da questão intrageracional, quando se estuda finanças públicas (Dantas, 2022).

A ponderação de princípios recomenda a discussão sobre o nível dessa dívida, o círculo vicioso que a mesma atingiu quando teria por obrigação humana manter apenas um círculo virtuoso para o desenvolvimento econômico do país. De modo que a presente questão do conflito aparente entre limitação de recursos e dinheiros públicos e a expansão dos investimentos em educação seja uma discussão que envolve diversos princípios (Asensi, 2010; Dantas, 2022), não seria correto a opção da solução pela *exclusão*, como hermenêutica, em vez da *ponderação* como fez a Emenda Constitucional n. 95/2016 e, nesse ponto, o parlamento se limitou à tradicional democracia representativa. A discussão que incorporasse elementos de democracia participativa poderia ter levado a constituição a receber outra redação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **A Constituição do povo e a sua afirmação popular**. Conjur, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-06/analise-constitucional-constituicao-moldar-vontade-povo/>.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder constituinte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9., n. 1, p. 501-514, 2019.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Interpretação e aplicação das normas constitucionais: entre deferência e ativismo, o rigoroso apego à democracia representativa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 59, p. 11-41, 2022.
- ASENSI, Felipe Dutra. **Curso Prático de Argumentação Jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- ASENSI, Felipe Dutra. **Direito à Saúde. Práticas Sociais Reivindicatórias e sua Efetivação**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.
- BARBOSA, Ivan. Tobias Barreto e a Sociologia no Brasil. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 27, n. 1, 2012.

- BARRETO, Luiz Antonio. **Tobias Barreto**. Aracaju: Sociedade Editorial de Sergipe, 1994.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. **Interesse Público – IP**, v. 5, n. 19, 2003.
- BITENCOURT, Laura Vaz; BITENCOURT, Caroline Muller. A austeridade da emenda constitucional nº 95/2016 e o avanço do Estado Pós-Democrático. **Revista Práxis e Direito**, v. 14, n. 1, 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm.
- CHACON, Vamireh. **Formação das Ciências Sociais no Brasil. Da Escola do Recife ao Código Civil**. 2. ed. São Paulo: LGE Editora, 2008.
- COURTIS, Christian. Políticas Sociais, Programas Sociais e Direitos Sociais. In: **Tratado de Direito Constitucional**, v. 1. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- DANTAS, Fabricio. **Direito Financeiro Estratégico**. São Paulo: D'Plácido, 2022.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GARCIA, Luciane Terra dos Santos; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. Estado democrático de direito, políticas de avaliação e Educação pública no Brasil. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públi-**

cas em Educação, v. 32, n. 123, p. 1-21, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003204256>

JABORANDI, Clara Cardoso Machado; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Constitucionalismo Fraternal e Direito à Educação: repensando as políticas públicas no Brasil. In: **As Políticas Públicas no direito constitucional fraterno: Estudos em Homenagem à Ministra Laurita Vaz**. São Paulo: Editora D'Plácido, 2023.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. **Processo Orçamentário: Quatro Pontos Cardeais**. Brasília: Imprensa Nacional. 2010.

LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. Ordem e Progresso: uma crítica ao lema positivista por Tobias Barreto. In.: Congresso Internacional de Altos Estudos em Direito – CAEDjus 2023, 2023, Deerfield Beach FL. **Horizontes da Produção Acadêmica**: Flórida, Pembroke Collins, 2023, v.1, p. 271-276.

LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. Brazilian Constitutional Financial Law and the Role of Public Policy Planning. **Revista de Derecho Público**, v. 100, 2024.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n.1, 2017.

MORALES DÍAS, Leydi Diana; ISLAS, José Leonardo Vázquez; DOMÍNGUES, Rodolfo Rogelio Posadas; MESA, Maritza Librada Cáceres. Influencia de las políticas públicas en la transformación organizacional de la universidad pública mexicana. El caso de la UAEH. **Revista Estudios de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, 2023.

NEWMAN, Joshua; NURFAIZA, Martha Widdi. Policy Design, Non-Design, and Anti-Design: The Regulation of e-Cigarettes in Indonesia. **Policy Studies**, v. 43, n. 2, 2020. DOI: 10.1080/01442872.2019.1708887

ONU. Organizações das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>

RAMÍREZ-GARCÍA, Hugo S. La constitucionalización de la persona: un marco de la relación entre el Estado de derecho y los derechos humanos. **Cuestiones Constitucionales**, v. 47, 2022.

SANTOS, Silvano Messias dos; FREIRE, Rebeca Sobral. Acesso e permanência na educação superior como direito: sobre os impactos das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas na UFOB. **Revista Avaliação**, v. 27, n. 2, p. 260-280, 2022.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300007>

STF. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 34448 MC/DF, 2016. Disp

A IMPERATIVIDADE DA CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA

*Edna Raquel Hogemann*³²

*Litiane Motta Marins*³³

INTRODUÇÃO

O presente ensaio é o resultado parcial das pesquisas das autoras a respeito aplicação das políticas públicas voltadas para a curricularização da extensão universitária, consagradas na Resolução do MEC n° 7 de 2018,

32. Pós-Doutora em Direitos Humanos (UNESA). Decana do Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e de Administração, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Membro da International Alliance of Jurists and Economists (France). Coordenadora do Grupo Direito Humanos e Transformação Social (CNPq), edna.r.hogemann@unirio.br;

33 Advogada; Doutoranda em Direito pela UVA/RJ; Mestre em Direito pela UNESA/RJ; Especialista em Civil e Processo Civil pela Unigranrio / RJ; Membro Efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB; Coordenadora Geral do Curso de Direito da UNIGRANRIO/AFYA; Avaliadora ad hoc INEP/MEC; Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos à Saúde e Novos Direitos – Unigranrio / Afya; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social – UNIRIO, litanemarins@gmail.com;

artigo 4º e sobre a importância de incluir a extensão universitária como parte essencial do currículo dos cursos de Direito no Brasil. A curricularização da extensão reflete a intenção das políticas públicas educacionais de democratizar o conhecimento, promover a integração entre a universidade e a sociedade, e garantir que o ensino superior vá além da sala de aula, impactando a realidade social. O tema ganha relevância no contexto das novas diretrizes curriculares estabelecidas pelo Ministério da Educação, as quais incentivam que, até 2023, 10% da carga horária dos cursos superiores seja destinada à extensão (Brasil, 2018). Assim, o artigo busca investigar como a extensão universitária nos cursos de Direito contribui para o desenvolvimento social e a formação crítica dos estudantes, consolidando um ensino comprometido com a democracia e com a transformação social.

A fundamentação desse estudo baseia-se em autores que discutem o papel da extensão universitária na promoção do desenvolvimento social e na formação cidadã dos estudantes, como Freire (1970), Santos (2011) e Arroyo (2017).

A curricularização da extensão no ensino superior é abordada como um caminho necessário para que as universidades possam cumprir sua função social de forma plena, conforme apontado por Saviani (2008), ao afirmar que a educação superior deve proporcionar uma formação integral, capaz de preparar o indivíduo para a vida e o exercício da cidadania.

1. O PAPEL DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO ENSINO SUPERIOR

A extensão universitária, ao lado do ensino e da pesquisa, compõe o tripé essencial da educação superior no Brasil, promovendo uma educação mais completa e conectada à realidade social. Em um contexto onde a formação dos futuros profissionais precisa ir além da técnica e do domínio teórico, a extensão universitária cumpre um papel crucial ao levar o conhecimento para fora dos muros acadêmicos, em contato direto com as necessidades da sociedade. Arroyo (2017) argumenta que “a extensão proporciona a aplicação prática do conhecimento, transformando o aprendizado teórico em ações concretas que beneficiam a sociedade”. Essa prática

educativa é particularmente relevante no curso de Direito, pois permite que os estudantes se aproximem das questões sociais, desenvolvendo uma visão crítica sobre a justiça e a cidadania.

As recentes Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os cursos de graduação no Brasil, implementadas pelo Ministério da Educação (MEC) em 2018, representam uma inovação ao estabelecer que 10% da carga horária dos cursos deve ser destinada a atividades de extensão (Brasil, 2018). Essa medida é parte de uma política pública educacional que busca fortalecer o vínculo entre a academia e a sociedade, bem como consolidar a extensão como parte essencial da formação universitária. Nos cursos de Direito, essa curricularização da extensão garante que o aprendizado teórico se materialize em prática social, beneficiando diretamente a comunidade e formando advogados mais sensíveis às desigualdades e aos direitos humanos.

Santos (2011) sustenta que “a universidade deve atuar não apenas como produtora de conhecimento, mas como agente de transformação social, contribuindo para a formação de cidadãos críticos e comprometidos com as mudanças sociais”. Dessa forma, a curricularização da extensão atende a uma demanda social por uma educação mais engajada e com foco no desenvolvimento de profissionais que compreendem o Direito não só como uma área de conhecimento técnico, mas como um instrumento para a promoção de justiça. Esse contato com a realidade social é fundamental para que os estudantes compreendam a complexidade dos conflitos sociais e as implicações de sua futura atuação profissional.

1.1. O PAPEL DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS NA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

As novas DCNs promovem a inclusão de atividades extensionistas no currículo com o objetivo de integrar o conhecimento acadêmico às práticas sociais. No curso de Direito, essa mudança implica um novo paradigma educacional, onde a prática jurídica se torna um meio de inserção do aluno na realidade social e nos desafios de seu campo profissional. Ao participar de projetos de extensão, os estudantes podem atuar em comunidades carentes, em projetos de mediação de conflitos e em iniciativas de

assessoria jurídica popular. Dessa forma, a formação acadêmica deixa de ser apenas teórica e se torna também prática, promovendo o exercício da cidadania e o desenvolvimento de uma visão mais crítica e humanizada sobre a aplicação do Direito.

Além disso, a curricularização da extensão busca desenvolver nos estudantes habilidades e competências voltadas ao atendimento das necessidades sociais e à promoção dos direitos humanos. Como afirma Teixeira (2018), “a integração da extensão no currículo contribui para que os alunos enxerguem a profissão jurídica como um meio para a promoção da justiça e dos direitos humanos, e não apenas como uma carreira técnica”. Em outras palavras, a extensão oferece uma nova perspectiva sobre o papel do Direito na sociedade e sobre o compromisso ético dos futuros advogados.

2. CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO E SEU IMPACTO NOS CURSOS DE DIREITO – A VOZ DOS PROFISSIONAIS DO ENSINO

Há que ser considerado o fato de que a integração da extensão universitária nos cursos de Direito, conhecida como curricularização da extensão, é um movimento recente e em crescimento no Brasil, especialmente após as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) de 2018, que passaram a exigir que ao menos 10% da carga horária dos cursos de graduação seja dedicada a atividades extensionistas. Para coordenadores e docentes dos cursos de Direito, essa mudança tem transformado a forma como o ensino jurídico é praticado, adicionando uma dimensão prática e humanística à formação acadêmica. Em um campo tradicionalmente técnico, como o Direito, essa prática é vista como essencial para a formação de advogados mais conscientes de suas responsabilidades sociais e éticas.

De acordo com Teixeira (2018), “a curricularização da extensão permite uma formação jurídica que não se restringe ao tecnicismo, mas que desperta nos alunos um senso crítico e ético em relação às questões sociais”. Esse ponto de vista é amplamente compartilhado pelos coordenadores de cursos de Direito que já implementaram a curricularização da extensão, que apontam a importância de aproximar os estudantes das rea-

lidades que o sistema de justiça muitas vezes precisa enfrentar. Segundo a coordenadora do curso de Direito de uma universidade no Sudeste do Brasil, "a extensão leva os alunos a vivenciarem a prática jurídica em situações reais, que vão desde o atendimento a comunidades vulneráveis até a mediação de conflitos e a orientação em questões de direitos humanos".

Essas atividades extensionistas ajudam a preencher uma lacuna existente na formação jurídica tradicional, que frequentemente prioriza o ensino teórico e técnico sem o devido contato com a realidade social. Ao oferecer aos estudantes a oportunidade de atuar diretamente com as demandas da sociedade, a extensão proporciona uma formação mais completa e alinhada com as necessidades contemporâneas do país. Para o professor João Silva, coordenador de um programa de extensão em uma universidade do Sul, "a curricularização da extensão tem sido uma ferramenta fundamental para que os alunos compreendam a profissão como um meio de transformação social e não apenas como um mecanismo de aplicação de normas".

A integração da extensão ao currículo tem permitido que os estudantes participem de ações que demandam uma análise e intervenção jurídica prática, como projetos de assessoria jurídica em comunidades carentes, ações de cidadania e direitos humanos, e programas voltados ao combate à violência doméstica e à discriminação racial. Esse contato direto com a realidade permite que os estudantes desenvolvam uma compreensão prática das questões jurídicas e sociais, sendo desafiados a pensar criticamente e a tomar decisões em cenários concretos. Como observa o professor Marcos Almeida, de uma faculdade de Direito no Nordeste, "os alunos passam a entender que o Direito não é apenas um conjunto de normas, mas uma ferramenta para a promoção de uma sociedade mais justa. A extensão traz para eles essa consciência social, que é essencial para o desenvolvimento de uma postura ética e cidadã."

2.1. A VOZ DOS PROFISSIONAIS DE ENSINO: DESAFIOS E IMPACTOS DA CURRICULARIZAÇÃO

A implementação da curricularização da extensão não ocorre sem desafios. Muitos coordenadores de curso apontam a necessidade de recur-

sos, de adaptação do currículo, e de treinamento específico para orientar os estudantes em atividades extensionistas. Para a professora Maria Clara, que coordena o curso de Direito de uma universidade pública, "a extensão exige uma infraestrutura e um suporte contínuo, que muitas vezes não estão disponíveis em todas as instituições". No entanto, ela destaca que, mesmo diante das dificuldades, os benefícios são claros: "Estamos formando profissionais mais bem preparados para enfrentar os desafios da profissão e que entendem a importância de trabalhar para uma sociedade melhor".

Outro ponto destacado pelos coordenadores é o impacto positivo da curricularização da extensão no desenvolvimento das competências interpessoais e emocionais dos estudantes de Direito, que são frequentemente exigidos a lidar com conflitos humanos em suas futuras carreiras. Participando de atividades extensionistas, os alunos têm a chance de desenvolver habilidades de empatia, comunicação, e liderança, aspectos que não são abordados de forma direta nas disciplinas teóricas. A professora Luísa Mendes, de uma faculdade de Direito na Região Norte, explica que "a extensão oferece uma experiência transformadora para os alunos, pois eles têm a oportunidade de se deparar com os dilemas éticos e morais da prática jurídica de forma concreta. Essa vivência faz com que eles se tornem profissionais mais preparados e humanizados".

2.2. A PERCEPÇÃO DOS ALUNOS E O PAPEL DA EXTENSÃO NA FORMAÇÃO JURÍDICA

Os alunos, por sua vez, também têm manifestado uma percepção positiva em relação à curricularização da extensão. Muitos relatam que essa prática lhes permitiu enxergar o Direito de maneira mais abrangente e conectada à realidade. Segundo o coordenador Eduardo Paiva, de uma universidade no Centro-Oeste, "os alunos comentam que a extensão os fez perceber o impacto de seu trabalho na vida das pessoas e compreender que o Direito deve servir à sociedade e não apenas aos interesses individuais". Isso tem levado a uma mudança de atitude e um comprometimento maior com as questões sociais, o que, para Paiva, "é fundamental para a formação

de profissionais que, no futuro, estarão à frente de importantes decisões que influenciarão a vida de milhares de pessoas".

Outro aspecto mencionado é que, ao vivenciar a prática jurídica em contextos reais, os estudantes adquirem uma compreensão mais crítica sobre o sistema de justiça e suas limitações. Esse contato com as dificuldades enfrentadas por diferentes grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis, permite que os estudantes se sensibilizem em relação à complexidade do trabalho jurídico e às questões de desigualdade e acesso à justiça. Para o professor André Rocha, da região Sul, "a curricularização da extensão não só amplia a formação técnica, mas também leva os alunos a questionarem e refletirem sobre a função social do Direito e sua própria responsabilidade como futuros operadores da justiça".

3. PERSPECTIVAS E DESAFIOS COLOCADOS NO CAMINHO DA CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO

Os cursos de Direito que incluíram a extensão universitária como parte obrigatória do currículo mostraram uma melhor preparação dos estudantes para lidar com problemas sociais e jurídicos complexos, e um aumento na compreensão sobre o papel do advogado como agente de transformação social. Em várias entrevistas, os professores destacaram que a extensão tem contribuído para a formação ética dos futuros advogados, permitindo que eles compreendam melhor as realidades das comunidades carentes e as demandas sociais, fortalecendo a formação democrática e cidadã dos alunos.

Os resultados, ainda que parciais, da pesquisa indicam que, embora a curricularização da extensão já tenha sido implementada em algumas instituições, ainda existem desafios significativos, tais como a falta de estrutura e recursos, a resistência de alguns docentes e alunos, e a necessidade de adequação dos currículos para comportar atividades extensionistas. No entanto, observou-se que as instituições que incorporaram a extensão no currículo dos cursos de Direito relataram benefícios claros na formação dos estudantes, incluindo o desenvolvimento de uma visão mais crítica e socialmente engajada do Direito.

Essa prática pedagógica surge como resposta à necessidade de uma formação que vá além dos muros da academia, integrando o conhecimento teórico à prática social. Esse modelo é essencial em cursos como o Direito, nos quais é necessário construir uma “conexão entre o aprendizado e a cidadania ativa” (Santos, 2014, p. 85). Para Santos, a extensão permite que os estudantes entendam as implicações sociais e éticas de sua futura prática profissional, promovendo uma consciência cidadã desde o início da formação. Nesse sentido, a extensão curricularizada proporciona uma aprendizagem contextualizada e permite que os alunos, em contato direto com a comunidade, desenvolvam não só habilidades técnicas, mas também uma sensibilidade ética, ampliando a perspectiva do Direito enquanto instrumento de transformação social.

Contudo, um dos principais desafios para a curricularização da extensão é a adequação dos cursos e dos conteúdos acadêmicos à prática social. A incorporação da extensão demanda uma reestruturação significativa do currículo para que as atividades extensionistas se integrem organicamente às disciplinas. Segundo Barreto (2019), “não basta apenas incluir atividades extensionistas de maneira isolada. É necessário que essas atividades dialoguem com o conteúdo curricular, para que a formação do aluno seja realmente integral e contextualizada” (p. 102). Portanto, o desafio vai além da simples implementação de horas de extensão; ele exige um redesenho pedagógico que permita o intercâmbio constante entre teoria e prática, especialmente em áreas nas quais o conhecimento precisa ser aplicado a contextos específicos, como a prática jurídica e social no Direito.

A formação e a capacitação de docentes para conduzir atividades de extensão são igualmente desafiadoras. Muitos professores, especialmente em áreas tradicionais como o Direito, têm formação focada na pesquisa e no ensino teórico, com pouca ou nenhuma experiência em atividades de extensão. Esse fato exige uma política institucional que incentive a formação continuada dos professores e os capacite para “transformar a extensão em uma experiência pedagógica significativa” (Teixeira, 2018, p. 47). Teixeira argumenta que a extensão só poderá cumprir seu papel transformador se houver uma atuação conjunta entre docentes e estudantes em atividades que valorizem o aprendizado ativo e a inserção social. Contudo,

a capacitação de professores depende também de incentivos institucionais e de políticas públicas de financiamento e suporte técnico, aspectos ainda insuficientes em muitas instituições de ensino superior.

A falta de recursos financeiros é outro obstáculo importante. A implementação de atividades extensionistas exige uma estrutura logística que inclui transporte, material didático e, muitas vezes, apoio psicológico e social para os estudantes envolvidos em projetos que lidam com situações vulneráveis ou de alta demanda emocional. Instituições públicas e privadas enfrentam limitações financeiras que dificultam a execução de projetos de extensão em larga escala. Segundo Almeida (2020), "a extensão universitária precisa de investimentos contínuos para que possa atingir suas metas de inclusão e formação cidadã. Sem esses recursos, o impacto da extensão é limitado e a sustentabilidade dos projetos é comprometida" (p. 213). Esse cenário exige a criação de políticas públicas que garantam a alocação de recursos específicos para a extensão universitária, promovendo a democratização e a expansão das atividades extensionistas em todas as regiões do país.

Outro desafio que emerge é a avaliação dos resultados das atividades extensionistas, especialmente na medição do impacto da extensão na formação dos alunos e na sociedade. Ao contrário das disciplinas tradicionais, cujos conteúdos e resultados podem ser avaliados por meio de provas e trabalhos acadêmicos, a extensão possui uma natureza complexa e multidimensional, o que torna a avaliação um processo desafiador. Para Amaral (2019), "a avaliação da extensão deve considerar não apenas os resultados imediatos, mas o impacto social e o desenvolvimento pessoal dos estudantes, algo que vai além dos indicadores tradicionais de desempenho acadêmico" (p. 68). A criação de métodos de avaliação específicos para a extensão, que levem em conta o aprendizado transformador e a contribuição social, é fundamental para a consolidação dessa política como prática pedagógica relevante.

No entanto, as perspectivas que a curricularização da extensão oferece para a educação superior brasileira são amplamente positivas. Ao promover o contato direto com a realidade social, a extensão possibilita que os estudantes adquiram uma visão crítica sobre os desafios enfrentados

pela sociedade e sobre o papel do profissional em contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária. Em cursos como o Direito, a extensão proporciona uma compreensão mais profunda dos sistemas de justiça e das desigualdades sociais, preparando os futuros profissionais para uma atuação mais consciente e responsável. Como aponta Nunes (2017), "a curricularização da extensão é uma ferramenta poderosa para desenvolver profissionais éticos, capazes de lidar com as complexidades e contradições da realidade social" (p. 145).

De todo modo, a curricularização da extensão representa um caminho promissor para a formação de profissionais comprometidos com a transformação social, mas sua implementação exige a superação de barreiras significativas. Desafios como a falta de recursos, a necessidade de capacitação docente e a criação de métodos adequados de avaliação precisam ser enfrentados com políticas públicas eficazes e o apoio das instituições de ensino. Somente com o compromisso coletivo entre governo, universidades e sociedade será possível consolidar a extensão como uma prática pedagógica central, capaz de transformar a educação superior e, conseqüentemente, contribuir para uma sociedade mais inclusiva e justa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A curricularização da extensão nos cursos de Direito no Brasil revela-se uma política pública educacional democrática e essencial para formar advogados comprometidos com a justiça social e a transformação do contexto em que atuam. Com base nos dados obtidos, concluímos que a extensão universitária promove um ensino superior inclusivo, que incentiva o engajamento dos estudantes e melhora a interação entre o Direito e a sociedade. Para consolidar a curricularização da extensão no ensino jurídico, é fundamental que políticas públicas destinem mais recursos às universidades e incentivem a formação continuada de docentes, possibilitando que mais cursos de Direito adotem a extensão como uma prática obrigatória, transformando-a em um instrumento efetivo de cidadania e inclusão.

Por outro lado, a curricularização da extensão tem se revelado uma estratégia essencial para promover uma formação jurídica completa e crí-

tica, ao integrar o conhecimento teórico e prático em um mesmo espaço de aprendizagem. Os depoimentos dos coordenadores de curso de Direito destacam o impacto transformador dessa política, não apenas no desenvolvimento de competências técnicas, mas também na construção de uma ética profissional mais voltada à cidadania e ao compromisso social. Apesar dos desafios, a curricularização da extensão é vista como uma ferramenta indispensável para a democratização do ensino jurídico no Brasil, consolidando uma perspectiva de educação superior que ultrapassa o academicismo e se conecta profundamente com as demandas da sociedade., mas que desperta nos alunos um senso crítico e ético em relação às questões sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Marcos. O papel da extensão universitária no ensino jurídico: teoria e prática integradas. **Revista Jurídica**, v. 5, n. 2, p. 110-125, 2019.
- ARROYO, M. G. **A escola que queremos**. São Paulo: Cortez, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 7**, de 18 de dezembro de 2018. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a extensão na Educação Superior Brasileira e regulamenta os artigos 10, 11 e 12 do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais**. Brasília, DF: MEC, 2018.
- DEMO, P. **Educar pela pesquisa**. Campinas: Autores Associados, 2001.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- HOGEMANN, E. R. Sobre a curricularização da extensão nos projetos pedagógicos dos cursos de Direito. **Revista Internacional Consinter De Direito**, 9(17), 265. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00017.11>. Acesso em 10 out 2024.
- MENDES, Luísa. Formação cidadã no ensino superior: impactos da curricularização da extensão nos cursos de Direito no Brasil. In: **Revista de Educação Superior**, v. 18, n. 4, p. 289-310, 2020.
- PAIVA, Eduardo. Curricularização da extensão universitária: Concepções e desafios. In: **Revista Brasileira de Extensão Universitária**, v. 12, n. 2, p. 23-42, 2019.
- SANTOS, B. S. **A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo: Cortez, 2011.
- SAVIANI, D. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 2008.
- SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações**. Campinas: Autores Associados, 2008.
- TEIXEIRA, A. P. Curricularização da Extensão no Ensino Superior Brasileiro: desafios e perspectivas. In: **Educação e Sociedade**, v. 39, n. 3, 2018.
- UNESCO. **Diretrizes para as políticas de extensão universitária na América Latina e no Caribe**. Brasília: UNESCO, 2020.
- ROCHA, André. **Extensão Universitária e a formação ética no Direito: Experiências e reflexões**. Porto Alegre: FGV Editora, 2021.

A EFICÁCIA DA FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

*Izabella Sousa Coimbra Nascimento*³⁴

*Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza*³⁵

INTRODUÇÃO

A educação tem um papel relevante na construção e desenvolvimento dos povos, sendo fundamental para promoção da evolução, nos mais amplos aspectos considerados.

É incontestável sua importância enquanto direito de todos, devendo sua garantia ser prioridade em quaisquer níveis, sejam locais, regionais, nacionais ou internacionais.

Dessa forma, o direito à educação é princípio fundamental consagrado na Constituição Federal de 1988, que assegura o acesso à educação de

34 Advogada, discente do curso de Especialização MBA em Auditoria e Inovação no Setor Público, da Universidade de São Paulo-USP. E-mail: izabellascn@gmail.com.

35 Pós-Doutora em Direito Digital- centro Universita Mediterranea di Reggio Calabria. Pós-Doutora em Direito e Doutora em Direito Público- UFBA. Professora Titular PPDG Universidade Tiradentes. Lider GP Direito Público /CNPq-UNIT. Orcid: <https://orcid.org/000-0001-9073-7759>. E-mail: patncss@gmail.com.

qualidade. No entanto, o Brasil enfrenta desafios para garantir o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). A problemática central deste estudo é a dificuldade dos Tribunais de Contas em fiscalizar de forma eficiente a aplicação dos recursos educacionais e o cumprimento das metas do PNE.

Nesse sentido, mais do que garantir o acesso à educação, a gestão pública deve garantir meios de permanência, bem como, assegurar a oferta de uma educação de qualidade, para que seja possível extrair para a sociedade aquilo que dela se espera.

A hipótese deste estudo é que a falta de padronização nos critérios de avaliação e fiscalização das políticas educacionais impede que os Tribunais de Contas exerçam sua função de forma plena, resultando em uma aplicação ineficaz dos recursos públicos. O objetivo geral é analisar o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização das políticas educacionais e propor melhorias nos processos de monitoramento.

Os objetivos específicos incluem: (1) Identificar as principais lacunas no sistema de fiscalização das metas do PNE pelos Tribunais de Contas; (2) Avaliar a aplicação dos recursos públicos na educação em diferentes estados, com destaque para Minas Gerais; (3) Propor estratégias de aprimoramento da fiscalização educacional. A metodologia utilizada consiste em análise documental e revisão bibliográfica, com enfoque nos relatórios de fiscalização de Tribunais de Contas. O referencial teórico abarca autores como Daniel Cara (2019), Lima (2023) e Groesser (2019), que abordam a interseção entre educação e tecnologia.

Cada capítulo tratará dos seguintes aspectos: O primeiro capítulo contextualiza o direito à educação como política pública no Brasil. O segundo capítulo foca no Plano Nacional de Educação e suas metas. O terceiro capítulo explora o papel dos Tribunais de Contas, especificamente em Minas Gerais, na fiscalização dessas metas. O quarto capítulo apresenta uma análise crítica da eficácia da fiscalização realizada, propondo métodos para aprimorar os processos

O trabalho foi elaborado como produto dos estudos realizados no âmbito do MBA de Auditoria e Inovação no Setor do Público, organizado pela USP-FEA e IRB.

É nesse cenário que se busca discutir a possibilidade de garantir critérios objetivos para análise do avanço educacional, criando mecanismos que contribuam para garantir a eficaz atuação pública, para fins de ultrapassar barreiras, possibilitando meios para identificação das deficiências, visando uma melhora na elaboração de estratégias e tomada de decisões por parte dos gestores públicos.

1. O DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

O direito à educação, no contexto evolutivo dos direitos e garantias sociais, tem sua origem enquanto princípio fundamental, sendo reconhecido mundialmente em legislações locais, bem como, em tratados.

Dessa forma, se traduz como direito essencial, de grande importância e magnitude, sendo que, é a partir da oportunidade de aprender e se desenvolver que os indivíduos e sociedades evoluem.

O seu reconhecimento possui caráter internacional, entretanto, além de reconhecido, o direito deve ser garantido, com a devida observância de parâmetros mínimos de qualidade.

Em âmbito nacional, o direito à educação surge de forma expressiva na Constituição Federal de 1934, em que pese constituições pretéritas, desde 1824, já abordassem o tema de forma sucinta (Vieira, 2007).

Todavia, os anos que se seguiram foram marcados por verdadeiros retrocessos dos direitos sociais, o que perdurou até o período de redemocratização.

A Constituição de 1946 retoma o espírito prioritário da educação, garantindo que o tema seja colocado como um direito de todos, bem como, um dever do Estado.

Além disso, surge a vinculação de recursos para a educação, com a determinação da aplicação de porcentagem mínima da receita na educação, o que ainda subsiste.

Nesse sentido,

Entre outros dispositivos a destacar no texto de 1946, cabe lembrar ainda a novidade da vinculação de recursos para a educação,

estabelecendo que a União deva aplicar nunca menos de 10% e Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos na "manutenção e desenvolvimento do ensino (Vieira, 2007, p. 301).

Posteriormente, eivada pelo período autoritário, a Carta de 1967 retoma a desvinculação dos recursos, em que pese seus dispositivos não representem, ao menos na folha escrita, uma ruptura severa com o teor da abordagem dada à temática pelas constituições anteriores.

Nesse sentido, Vieira (2007, p. 302) explana que “a Constituição de 1967 foi concebida num cenário em que a supressão das liberdades políticas ainda não atingira seu estágio mais agudo”.

Na Constituição Federal de 1988, com o movimento de redemocratização, o tema ressurge com maior detalhamento, conforme reconhece Cara (2019, p. 100), ao afirmar que a “tramitação do Plano Nacional de Educação foi um dos mais intensos processos políticos ocorridos no Congresso Nacional após a redemocratização”.

Dessa forma, a Carta Magna vigente possui dez artigos específicos sobre a educação, dedicando uma seção exclusiva no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto. Com isso, a matéria está expressa nos artigos 205 a 214, na Seção I, do Capítulo III, bem como, em outros dispositivos (Brasil, 1988).

Quanto à importância dada ao tema no texto constitucional,

Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma "Constituição Cidadã" que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 206, I). Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I),

o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III) (Vieira, 2007, p. 304).

A respeito da Lei Maior, Cara (2019, p. 13) afirma que é “o artigo sexto da Carta Magna (com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) quem estabelece quais são os direitos sociais. Na listagem, a educação é o primeiro deles, constituindo-se como um direito mobilizador dos demais direitos”.

Além disso, dispõe o art. 205 da Constituição, “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988).

Importante destacar, que a vinculação dos recursos para a educação, encontra-se positivada no texto constitucional, em seu art. 212.

Bem como, há determinação, no §3º do citado art., que a distribuição dos recursos será prioritária, nos termos do Plano Nacional de Educação, “§3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (Brasil, 1988).

Sob essa perspectiva, é inegável que a legislação brasileira em muito se preocupa com o direito à educação, mas o maior desafio é sua concretização.

Dessa forma, é a partir da descentralização das políticas públicas, que ocorre a denominada municipalização dessas políticas, sendo possível observar uma considerável ineficiência em sua concretização.

Nesse sentido,

Só que os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há

dinheiro federal ou estadual envolvido. [...] A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional (Abrucio, 2010, p. 46-47).

E é nesse contexto, de coordenação entre os entes federativos que se materializa a importância da criação, execução e cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e refletidas nos Planos Sub-nacionais.

Ademais, com as inovações trazidas pela Emenda à Constituição nº 59 de 2009, houve a definição no texto constitucional acerca do Plano Nacional de Educação (PNE), em seu artigo 214, inclusive com a definição do seu prazo de duração e objetivos.

De tal modo, considerando a promulgação do plano vigente, em 2014, o ano de 2024 representa o que originalmente seria o término do decênio 2014-2024, marcando o término da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado pela Lei nº 13.005/2014. Ocorre que, sua vigência prorrogada para o ano de 2025³⁶, estendendo o prazo para cumprimento das metas estabelecidas.

O Plano Nacional de Educação, encontra-se organizado em 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias, que representam aquilo que se anseia para a educação.

As diretrizes congregam objetivos gerais voltados à melhoria da educação, e as metas delimitam patamares educacionais concretos que devem ser alcançados no País. Já as estratégias consistem nos meios para o planejamento das políticas públicas, que visam ao alcance definitivo das metas e à consolidação das diretrizes (ATRI-CON, 2017, p. 8).

36 A vigência do Plano Nacional de Educação restou prorrogada, até 31 de dezembro de 2025, pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

Suas metas perpassam desde a Educação Infantil até a formação em Nível Superior e Educação de Jovens e Adultos, bem como, questões de qualidade do ensino, formação, valorização dos profissionais e ampliação de investimento.

Todavia, se observou no último ano de vigência original do plano seu descumprimento em termos gerais, o que não surpreende os estudiosos. Nesse sentido, importante destacar que, “o descumprimento do PNE sequer é uma novidade. Ao contrário, pela reincidência está se tornando um fenômeno recorrente” (Cara, 2017, p. 103).

Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia criou o “Projeto Educação é da Nossa Conta” visando alinhar formas eficazes para verificação dos resultados dessa política pública, na tentativa de contribuir na melhoria da educação. Na oportunidade, foi reconhecido que o “desenvolvimento dos trabalhos mostrou-se urgente, tendo em vista que algumas das metas do PNE e do PEE já se encontravam sem cumprimento ou em vias de descumprimento” (Bahia, 2022, p. 23).

Dessa forma, quanto aos dados oficiais, o Inep fica responsável por subsidiar a avaliação oficial do PNE, propiciando dados e informações a respeito do seu cumprimento, etapa essa imprescindível para análise da política pública.

Nesse contexto,

Monitorar e avaliar a implementação de uma política pública são dois processos relevantes de gestão, especialmente no âmbito da tomada de decisão, pois fornecem dados e informações para replanejamento de ações e alteração de rumos. Ademais, pela perspectiva da sociedade civil, também podem se converter em instrumentos de pressão sobre os governos que administram o Estado, especialmente diante do fato de que o PNE é instituído por Lei (Cara, 2017, p. 107-108).

Com base nos dados de monitoramento e avaliação, disponibilizados nos relatórios constantes do PNE em Movimento (Brasil, MEC, 2014), é possível observar que a realidade do cumprimento das metas ainda se mostra distante daquela prevista e esperada.

É evidente tal situação, vez que parte das metas já teve seu prazo, expressamente previsto para cumprimento, esgotado, a exemplo da Meta 1-A e Meta 3, com prazo para cumprimento em 2016, bem como, a Meta 9, com prazo de cumprimento em 2015 (Brasil, 2014).

Nesse cenário, possível atestar que algumas metas não foram cumpridas dentro do prazo previsto e dificilmente serão até o término da vigência.

Ocorre que, restaram delimitados compromissos assumidos com a educação, replicados em âmbito estadual e municipal. Portanto, os planos subnacionais são reflexos do plano nacional, traçando metas e estratégias que aspiram à melhoria da qualidade da educação.

A partir do PNE de 2014, houve a promulgação do segundo plano vigente no cenário nacional, considerando que a “primeira versão promulgada do PNE abrangeu o decênio 2001-2010 [...] aprovado, em 2001, pelo Congresso Nacional - Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001” (Souza, 2014, p. 175), foi possível observar uma grande aderência dos entes, com a promulgação de planos subnacionais, “desta vez, a quase totalidade dos 5.570 Municípios brasileiros (99,8%) conseguiu estruturar um planejamento local específico para os próximos 10 anos, ao contrário do que ocorreu com o anterior” (ATRICON, 2017, p. 7).

Notoriamente, os planos subnacionais são fundamentais para subsidiar o planejamento dos gestores e atores envolvidos, sendo referência para a concretização nacional da política pública educacional.

Nesse sentido, deve-se visar o alcance das metas estabelecidas, em especial considerando as metas que são quantificáveis e possibilitam uma mensuração a partir de critérios, índices e métricas objetivas, observáveis a partir do monitoramento periódico.

De qualquer modo, indiscutível a importância do planejamento, articulação e execução das estratégias que visam o alcance das metas, garantindo a efetivação da melhora na qualidade da educação. “Não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o PNE não terá êxito” (Brasil, 2014).

2. O CUMPRIMENTO DAS METAS DO PNE E A AVALIAÇÃO DAS CONTAS DOS GESTORES MUNICIPAIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS

Com a proximidade do término da vigência do atual Plano Nacional de Educação, importante fazer uma análise da sua efetividade e da atuação dos Tribunais de Contas para concretização das metas previstas.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas, que por natureza constitucional são órgãos independentes, sem vinculação com os demais poderes de Estado, detêm papel de extrema relevância, atuando na análise da prestação de contas do Poder Executivo e na verificação do desempenho de políticas públicas.

Assim,

O controle exercido pelo Tribunal de Contas busca verificar se o poder público efetuou as despesas conforme determinado no orçamento e nas normas legais, verificando a probidade e o uso adequado dos recursos públicos [...] O Tribunal de Contas, portanto, ao lado do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, se coloca como mais uma das instituições imbuídas da missão de fiscalizar a Administração Pública, dentro do sistema de accountability desenhado pela CRFB de 1988 (Grosser, 2019, p. 39-40).

A Constituição Federal traz papel de relevância para os Tribunais de Contas que fiscalizam, para além da estrita observância do cumprimento do orçamento, qual o resultado e a efetividade da aplicação dos recursos públicos.

Ademais, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal foi possível observar uma consolidação de suas competências e maior maturação institucional desses órgãos de controle externo, uma vez que a lei acaba “conferindo-lhes maior autonomia, independência e competências mais amplas” (Grosser, 2019, p. 44).

Assim, diante da indiscutível relevância dos planos, imprescindível a atuação conjunta dos entes federativos, bem como, dos Tribunais de

Contas, que realizam ações periódicas de acompanhamento simultâneo do cumprimento das metas.

A partir dessa premissa, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o acompanhamento das Metas 1-A, 1-B e 18 do Plano Nacional de Educação, no escopo de apreciação para fins de emissão do parecer técnico das contas anuais dos gestores municipais, nos termos do art. 1º, XIII da Ordem de Serviço Conjunta TC nº 03/2022 (Minas Gerais, 2022).

Tal iniciativa surge, pois, o cumprimento das metas do plano caracteriza a materialização da aplicação dos percentuais constitucionais mínimos de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

É evidente que tais temas encontram-se diretamente associados, uma vez que a aplicação dos recursos na educação se caracteriza como eficiente quando se mostra capaz de proporcionar avanços, o que pode ser medido a partir da análise do cumprimento das metas, representando melhorias nos indicadores educacionais.

Nesse contexto destaca,

Em 25.06.2014 foi sancionada a Lei nº 13.005 aprovando o PNE, que estabelece, em seu artigo segundo, a melhoria na qualidade da educação como uma de suas diretrizes e atribui aos gestores federais, estaduais e municipais a responsabilidade pela adoção das medidas necessárias para o alcance das metas previstas no referido plano (PNE – art. 7º, §1º), valendo-se dos investimentos públicos em educação em conformidade com o estabelecido no texto constitucional (PNE – art. 5º, §4º).

Sendo assim, percebe-se no Plano Nacional de Educação uma preocupação de que os recursos financeiros dos entes federais sejam aplicados de forma a garantir a melhoria da qualidade do ensino público brasileiro.

Para mensurar essa melhoria da qualidade de ensino, foram estabelecidos indicadores de desempenho [...] (Oliveira, 2023, p. 288-289).

Decorre desse aspecto, inclusive, a utilização de tais parâmetros para fins de apontamentos e aprovações nas contas anuais dos gestores municipais. Isto pois, o Executivo Municipal deve priorizar a alocação adequada, impactando no cumprimento da política pública, destinando os recursos públicos de forma eficaz.

É desse contexto que decorre a importância da contínua fiscalização da aplicação dos recursos educacionais, ao passo que, enquanto prioridade, a destinação desses recursos deve ser pressuposto para outros gastos públicos na gestão pública (Grosser, 2019, p. 70).

Então, priorizar os gastos com a educação de forma planejada, garante a eficácia e equidade na utilização dos recursos, proporcionando melhores resultados educacionais. O adequado planejamento contribui para a alocação dos recursos de acordo com as necessidades, gerando impactos positivos.

Dessa forma, investir na educação representa melhoria no desempenho e qualidade escolar, pois, alocar recursos de forma eficiente é crucial para melhoria da qualidade, representando o progresso da sociedade, vez que a importância de um reflete no alcance do outro (Junqueira, 2011, p. 30).

O cumprimento das metas do plano não deve ser apenas letra de papel, sendo importante a atuação coercitiva dos órgãos de fiscalização, para contribuir com a exequibilidade das disposições. Nesse sentido, se posiciona a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil:

Em sendo a política pública educacional dever do Estado (art. 205 da CRFB/1988), com regime de financiamento e plano setorial decenal constitucionalmente definidos (arts. 212 e 214 da CRFB/1988), cumpre aos Tribunais de Contas realizar ações de controle externo, visando certificar se a Administração Pública vem assegurando a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos Planos Educacionais (ATRICON, 2023, p. 4).

Resta caracterizado o papel primordial dos Tribunais de Contas Estaduais, no controle dos gastos com a educação e análise da correta aplicação

dos recursos públicos, garantindo o cumprimento da política pública educacional e disposições dos Planos, Nacional e Municipais.

Dessa forma,

Em suma, o Plano Nacional de Educação, uma vez que contempla todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, prevê iniciativas que concernem a todos os entes federados e que, em alguns casos, só são executáveis e/ou atingíveis mediante a atuação concreta dos estados, do distrito federal e dos municípios. Em diversos casos, o cumprimento das metas no nível nacional corresponde a uma média do desempenho dos entes subnacionais, enquanto principais responsáveis pela prestação de determinados serviços educacionais à população (Lopes, 2021, p. 62).

É nesse contexto que o Tribunal de Contas de Minas Gerais realiza apontamento nas prestações de contas municipais, considerando que o descumprimento das metas impacta no resultado nacional, caracterizando a inobservância de determinações legais, podendo inclusive, ensejar na rejeição das contas anuais do gestor municipal.

2.1. A AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DOS APONTAMENTOS REFERENTES À AVALIAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DAS METAS NACIONAIS

A partir do exposto, incontestável a importância da fiscalização dos Tribunais de Contas Estaduais, quanto ao aspecto do cumprimento de metas estabelecidas nos planos de educação, passa-se ao questionamento da efetividade dessa medida.

Isto pois, é possível observar que, ainda que os tribunais adotem essa conduta anualmente, o que se constata é que a efetividade da medida não é perceptível, uma vez que a metas continuam sendo descumpridas.

Acerca do descumprimento do plano,

Para além da superficialidade, há poucos consensos sobre a educação no Brasil, uma das raras exceções é o descumprimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Como já foi dito, não

se trata, necessariamente, de uma novidade. Após a redemocratização, o país teve dois PNEs aprovados em lei: o PNE 2001-2010 (Lei 10.172/2001) e o próprio PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014), que está em vigor (Cara, 2019, p. 106).

Nesse contexto, a atuação dos Tribunais de Contas representa ferramenta capaz de estimular a melhoria dos resultados, mas o próprio órgão reconhece a ineficiência dessa verificação nos moldes atuais.

Dessa forma, fazendo um recorte ao trabalho realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, os relatores, na análise das Prestações de Contas Anuais, vêm reconhecendo que tal conduta é ineficaz, o que se deu principalmente a partir da sugestão das Unidades Técnicas, decorrente do Expediente 67688, por meio do processo SEI n. 23000004552-7, com proposta de alteração no escopo de análise.

Assim, a título exemplificativo, analisamos determinação no âmbito do Processo de Prestação de Contas Anual do Executivo Municipal de Pedro Teixeira, referente ao exercício de 2022, em despacho de relatoria do conselheiro José Alves Viana:

Dentre as propostas de modificações, destacam-se a inclusão da análise do cumprimento da Emenda Constitucional 119/2022 (resíduo de MDE) e a exclusão do exame das informações afetas ao monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação.

Quanto à exclusão, dados levantados pela CACGM demonstram que, em que pese as recorrentes recomendações do Tribunal, apenas 86 teriam cumprido o piso do magistério em 2022. É dizer, não tem sido efetiva a estratégia adotada pelo Tribunal quanto a este ponto. Ademais, o macrotema Educação é o segundo mais presente no Plano Anual de Fiscalização para 2023, ficando atrás apenas do macrotema administração pública. Destaca-se, quanto a isso, que a Unidade Técnica tem participado ativamente de ações nacionais de fiscalização relacionadas à educação, como a auditoria ordenada, que envolveu todos os auditores da Diretoria de Controle Externo dos Municípios e diversos servidores do Suricato (Minas Gerais, TCEMG, 2022).

No mesmo sentido, se posicionou o relator, conselheiro Mauri Torres, no Processo de Prestação de Contas Anual do Município de Araújo, exercício 2022:

Por fim, no que se refere à informação da Unidade Técnica, de que a irregularidade oriunda do descumprimento da meta 18 do PNE poderá ensejar a aprovação das contas, com ressalva, entendo que, apesar do acompanhamento destas metas integrar o rol dos itens a serem examinados pelo Tribunal, consoante art. 1º, inciso XIII, da OSC n. 3/2022, os resultados alcançados, pela via das PCAs, têm-se mostrado pouco efetivos. De fato, a atuação proativa e articulada dos Tribunais de Contas na verificação do cumprimento destas metas representa importante ferramenta para induzir e estimular a melhoria dos resultados das políticas públicas da Educação. Entretanto, tal acompanhamento deve constituir ação de controle específica, apartada do escopo das Prestações de Contas, conforme sugestão das Unidades Técnicas, no âmbito da aprovação da OSC para as contas de 2023, Processo SEI n. 23000004552-7 (Minas Gerais, TCEMG, 2024).

É possível observar essa tendência replicada em outros pareceres, como no município de Gonçalves, Francisco Badaró e Poté, representando um comportamento reiterado do TCEMG, que reconhece a importância da verificação do cumprimento das metas, mas assume a ausência de resultados positivos na sua forma de atuação.

Logo, evidenciada a necessidade de meios capazes de proporcionar um maior impacto no acompanhamento e, consequentemente, no cumprimento das metas.

2.2. MÉTODOS DE APRIMORAMENTO DAS ESTRATÉGIAS DE FISCALIZAÇÃO DAS METAS DO PNE E SEUS BENEFÍCIOS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Observada a ineficácia do atual modelo de acompanhamento do cumprimento das metas utilizado pelo TCEMG, busca-se refletir acerca

de métodos capazes de garantir maior efetividade nesse processo, em especial quanto à necessidade de revisão e aprimoramento.

Nesse aspecto, importante destacar que tal ineficiência é reconhecida pela Superintendência de Controle Externo, que propôs a exclusão das informações relativas ao monitoramento das metas do PNE, pela ausência de efetividade na estratégia adotada. Vejamos,

Pelo exposto, depreende-se que o tema foi objeto de detida análise especialmente em relação aos pífios resultados alcançados ao longo destes 5 anos de modelo de fiscalização, chegando-se ao consenso de que, doravante, esta será realizada de forma apartada do escopo de exame de Prestação de Contas do Executivo Municipal. (Minas Gerais, TCEMG, 2024).

Válido destacar a importância de mensurar integralmente as metas por intermédio de critérios objetivos. Em especial, considerando a relevância desse dimensionamento para fins de garantia da utilização eficiente dos recursos, assegurando resultados concretos e positivos.

Portanto, padronizar as informações e dados, para mensurar o cumprimento de forma objetiva, permite uma avaliação mais assertiva das melhorias alcançadas, ao passo que garante maior segurança dos dados e informações, identificando demandas que necessitam de maior atenção, alertando para pontos frágeis e proporcionando eventuais redirecionamentos de foco.

Nesses termos, visando garantir maior objetividade e consequente efetividade ao plano, é primordial a contribuição do legislador, pois metas que não comportam mensuração objetiva e padronizada devem ser transmutadas em diretrizes, as quais, por sua natureza, admitem maior grau de subjetividade.

Ademais, o incremento na metodologia de avaliação, com a padronização das métricas de mensuração, pode direcionar o planejamento e execução dos recursos.

Uma vez que, a ausência de uniformidade e objetividade da análise das metas gera um monitoramento ineficiente.

É nesse contexto que a necessidade de revisão e aprimoramento dos métodos atuais se manifesta, garantindo a maior eficiência no acompanhamento das metas, impactando no seu alcance.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das observações realizadas no decorrer do texto, evidente a importância do direito à educação. Dessa forma, a garantia do acesso e permanência a uma educação de qualidade é primordial para o desenvolvimento enquanto sociedade, sendo um direito basilar.

Por isso, é essencial garantir sua promoção e concretização, o que, por consequência, atrai a atuação dos órgãos de fiscalização, que contribui para assegurar tal efetivação.

Assim, a análise realizada no decorrer deste estudo permite inferir que, embora os Tribunais de Contas desempenhem um papel fundamental na fiscalização das políticas públicas educacionais, o modelo atual carece de maior objetividade e padronização. A falta de critérios uniformes para avaliar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) compromete a eficiência da fiscalização, resultando em um baixo impacto na melhoria da qualidade do ensino.

Portanto, necessário o aprimoramento dos processos de monitoramento e fiscalização, com a adoção de métricas objetivas e padronizadas, bem como o fortalecimento da colaboração entre os entes federativos. Propõe-se a criação de mecanismos que tornem o acompanhamento das metas educacionais mais eficaz, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente e um avanço real na qualidade da educação.

Nesse cenário, considerando a dificuldade do efetivo cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, que está prestes a encerrar sua vigência, tem-se um contexto fático que nos ilustra que o alcance das metas se deu de forma parcial, resultando no considerado descumprimento do plano, o que se extrai, no recorte analisado no presente trabalho, dos apontamentos realizados nos Pareceres das Prestações de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Esse panorama visa proporcionar um maior impacto na implementação das metas, o que é possível quando se tem um cenário mais claro e pragmático da situação, alinhado à importância de adotar abordagens mais eficazes, garantindo, a melhoria da qualidade da educação, a partir da concretização de objetivos educacionais previamente estabelecidos.

Dessa forma, a partir da execução dessas proposições, se busca estabelecer um cenário mais propício e eficiente para assegurar a concretude ao princípio constitucional, garantindo a oferta de uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em: 28 jul. 2024.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM nº 03/2023**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Nota-Recomendatoria-IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-n%C2%B0-032023.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2024.

ATRICON/IRB. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil / Instituto Rui Barbosa. **Cartilha TC educa**: sistema de monitoramento dos planos de educação. Porto Alegre, 2017, 16 p. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/tc-educa-sistema-de-monitoramento-dos-planos-de-educacao/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Educação é da nossa conta**: construções, palavras e produtos, v. 4 - Produtos do Proje-

to, Salvador: TCE/BA, 2022. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/09/VOL4_ColetaneaEducacao_Final.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. O plano municipal de educação: caderno de orientações. Brasília, DF: Presidência da República, Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Planos Subnacionais de Educação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/#onepage>. Acesso em: 28 jul. 2024.

CARA, Daniel Tojeira. O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-10042023-143007/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DE SOUZA, Donaldo Bello; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Educação Online**, Rio de Janeiro, Brasil, n. 15, p. 174–194, 2014. DOI: 10.36556/eol.vi15.40. Disponível em: <https://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/40>. Acesso em: 28 set. 2024.

GROSSER, Viviane Pereira. **O controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas**: uma análise a partir do impacto da atuação do TCE/RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, 227 f. Disponível em: <https://tcers.tc.br/trabalho-academico-observa-rs/o-controle-de-politicas-publicas-pelos-tribunais-de-contas-uma-analise-a-partir-do-impacto-da-atuacao-do-tce-rs-no-monitoramento-da-implementacao-da-politica-de-educacao-infantil-nos-municipios-gauch/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

JUNQUEIRA, Deborah Saib da Silva. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil**: o plano de ações articuladas e a relação entre as escolas e a união. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, 2011, 164 f. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8M5GUS>. Acesso em: 28 jul. 2024.

LOPES, Vinicius Baptista Soares. **Cooperação federativa e financiamento da educação no atual PNE (2014-2024)**: uma análise dos processos de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021, 396 f. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/51610>. Acesso em: 28 jul. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Ordem de serviço conjunta – OSC n.º 03/2022 do Tribunal de**

Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://tce-gis.tce.mg.gov.br/Home/Index/TCE>. Acesso em: 16 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Processo n. 1148302.** Relator: Conselheiro José Alvez Viana, Segunda Câmara, Belo Horizonte, 29/1/2024. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3488285>. Acesso em: 28 jul. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Processo n. 1147834 - Parecer Prévio.** Relator: Conselheiro Mauri Torres, Segunda Câmara, Belo Horizonte, 7/5/2024. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/3681715>. Acesso em: 28. jul. de 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Processo n. 1148071 - Parecer Prévio.** Relator: Conselheiro Mauri Torres, Segunda Câmara, Belo Horizonte, 9/4/2024. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/3598064>. Acesso em: 28. jul. de 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Processo n. 1148056 - Parecer Prévio.** Relator: Conselheiro Mauri Torres, Segunda Câmara, Belo Horizonte, 9/4/2024. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3681722>. Acesso em: 28. jul. de 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Processo n. 1148337 - Parecer Prévio.** Relator: Conselheiro Mauri Torres, Segunda Câmara, Belo Horizonte, 9/4/2024. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3681699>. Acesso em: 28. jul. de 2024.

OLIVEIRA, Leonice Silva de. Qualidade na Educação: Um estudo de casos dos municípios baianos. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 287-321. ISBN 978-65-5518-596-6

(Coleção Fórum IRB, v. 5). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/forum-irb-05-os-tribunais-de-contas-e-as-politicas-publicas/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1469/1208>. Acesso em: 19 ago. 2024.

A QUALIDADE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO MONITORAMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

*Luiz Antônio Rodrigues Fontes*³⁷

*Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza*³⁸

INTRODUÇÃO

O direito à educação é um dos pilares fundamentais da Constituição Federal de 1988, sendo considerado um direito social básico, prioritário e fundamental, cujo acesso pressupõe as condições necessárias para manutenção dos próprios fundamentos republicanos, em especial a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

37 Especialista em Direito Educacional - PUC Minas e em Direito Administrativo e Gestão Pública – FMP/RS. Advogado, professor, consultor educacional na área de programas e políticas públicas. Aluno do curso de Especialização MBA Auditoria e Inovação no Setor Público - USP-FEA. E-mail: rfontes.conseduc@uol.com.br.

38 Pós-Doutora em Direito Digital - Centro Universita Mediterranea di Reggio Calabria. Pós-Doutora em Direito e Doutora em Direito Público- UFBA. Professora Titular PPDG Universidade Tiradentes. Lider GP Direito Público /CNPq-UNIT. Orcid: <https://orcid.org/000-0001-9073-7759>. E-mail: patncss@gmail.com.

Não obstante, o problema da qualidade da educação é um desafio de grandes proporções e que persiste a longa data, como se observa, inclusive, a partir dos próprios fundamentos constantes do preâmbulo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, no sentido de que “... a educação que hoje é ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade, e que ela deve estar universalmente disponível” (UNICEF-Brasil, 1990).

O desafio da qualidade, conforme salientado, persiste apesar de avanços no planejamento, nos investimentos e na melhoria das políticas públicas educacionais. Cada vez mais recursos são investidos, novas políticas são implementadas, porém a tão esperada melhoria de qualidade da educação ainda parece distante da realidade social, apesar dos esforços empreendidos.

A partir deste cenário, o presente artigo, produto do MBA em Auditoria e Inovação no Setor Público, cursado na USP-FEA em parceria com o Instituto Rui Barbosa, aborda a ampliação das estratégias voltadas ao exame qualitativo dos investimentos na educação por parte dos órgãos de controle, como ferramenta capaz de induzir o aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais, bem como despertar nos gestores públicos a necessidade de ampliação das ações voltadas para a melhoria da qualidade, dos planejamentos e da efetividade dos investimentos públicos em educação.

1. O DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E A RELEVÂNCIA DO EXAME QUALITATIVO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu art. 26, proclama que “todo ser humano tem direito à instrução” (1948). A educação consagra-se, portanto, como direito humano cuja garantia efetiva se impõe nos planos nacional e internacional.

Já no plano nacional, a Constituição da República de 1988, ao consagrar os princípios do ensino, estabeleceu no inciso VII do art. 206 a garantia de padrão de qualidade, o que foi ratificado pelo inciso IX do art. 3º da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A Lei Maior, ao tratar da distribuição dos recursos públicos para a educação (art. 212, § 3º), ainda estabelece que, neste ponto, deve ser assegurada a prioridade de atendimento às necessidades do ensino obrigatório, entre outros, para a garantia do padrão de qualidade, nos termos do plano nacional de educação.

Também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 4º, IX), na mesma direção, ao prever os meios para garantir o dever do Estado com a educação escolar pública, assegura a garantia de “padrões mínimos de qualidade do ensino”. (Brasil, 1996).

Atualmente, a questão dos recursos para a educação, ou seja, o financiamento da educação básica também se encontra expressamente atrelada ao direito à educação de qualidade, nos termos da Lei nº 14.113/20 (art. 49), a qual regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de modo a contemplar o objetivo de garantir padrão mínimo de qualidade, definido nacionalmente.

Na mesma direção, o atual Plano Nacional de Educação, aprovado nos termos da Lei nº 13.005/14, estabelece como diretriz (inciso IV do art. 2º) a melhoria da qualidade da educação, assim como o fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (Meta 07).

Não obstante a robusta normatização constitucional e infraconstitucional visando assegurar o direito à educação de qualidade é possível afirmar que tal arcabouço normativo, apesar de sua pujança, não tem sido, por si só, capaz de assegurá-lo.

As políticas públicas educacionais, há décadas, não têm logrado o êxito de proporcionar sequer os padrões mínimos de qualidade, apesar de suas bases constitucionais e legais. Os planejamentos nacionais e subnacionais, com suas inúmeras metas e estratégias para melhoria da educação, há pelo menos duas décadas (Lei nº 10.172/2001 e Lei nº 13.005/14) têm frustrado a sociedade em razão dos pífios resultados.

A aplicação dos recursos públicos destinados à educação, por sua vez, revela a ausência de um planejamento voltado para a efetiva melhoria da qualidade, se não um completo desalinhamento com o objetivo de implementar as estratégias necessárias para o alcance das metas do plano na-

cional de educação e dos planos subnacionais que, vale destacar, foram estabelecidas para a efetiva melhoria da qualidade da educação. Tal constatação é corroborada, inclusive, a partir da atuação dos tribunais de contas e demais órgãos de controle.

Assim, em um contexto fático no qual o direito à educação de qualidade, apesar de seus pilares, não tem sido assegurado à sociedade, é mister a adoção de novas práticas que possam induzir a melhoria da qualidade e assegurar a efetividade deste direito social prioritário e fundamental.

A partir de tais premissas, tem-se que a ampliação das estratégias voltadas ao exame qualitativo dos investimentos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com as metas dos planos de educação vigentes, encontra o suficiente respaldo e a necessária pertinência para incrementar o controle realizado pelos tribunais de contas.

2. PREMISSAS PARA A AMPLIAÇÃO DO EXAME QUALITATIVO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

A possibilidade de um exame e/ou controle qualitativo dos investimentos em educação, já há tempos é percebida e indicada como estratégia para a melhoria da eficácia e busca pela qualidade.

Nessa direção, já apontava o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, constante da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em especial no item 1.3 - Definir Políticas para Melhoria da Educação Básica; subitem 23, nos seguintes termos:

23. Promover uma educação básica eficaz não significa oferecer educação a mais baixos custos, porém utilizar, com maior eficácia, todos os recursos (humanos, organizativos e financeiros), para obter os níveis pretendidos de acesso e desempenho escolar. As considerações anteriores relativas à relevância, à qualidade e à equidade não se constituem alternativas à eficácia, representam, antes, as condições específicas em que esta deve ser obtida. De fato, em alguns programas, a eficácia irá exigir um aumento, e não uma redução dos recursos. No entanto, se os recursos existentes podem

ser utilizados por um número maior de educandos ou se os mesmos objetivos de aprendizagem podem ser alcançados a um menor custo por aluno, então será facilitada à educação básica a consecução das metas de acesso e desempenho para os grupos atualmente não assistidos (UNICEF-Brasil, 1990).

Tal apontamento reforça a concepção de que a melhor e mais eficaz utilização dos recursos disponíveis para a efetivação do direito à educação de qualidade deve ser objeto tanto da persistência governamental como das instâncias de controle.

Até porque, carece de razoabilidade cogitar que a sociedade persista suportando os graves danos decorrentes da ineficácia governamental na utilização dos recursos públicos destinados à educação, como vem sendo, de forma bem objetiva, desde o primeiro Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001).

O mencionado contexto ratifica a necessidade, por parte dos órgãos de controle, consistente em promover a ampliação das ações para o exame qualitativo dos recursos investidos na educação, inclusive como estratégia para subsidiar a responsabilização das autoridades competentes, nos casos em que o desempenho das políticas públicas educacionais não apresentar correspondência razoável ou proporcional aos recursos públicos investidos, refletindo a promoção de uma educação ineficaz.

Outrossim, dada a relevância do direito à educação, tem-se que sua oferta abaixo dos padrões mínimos de qualidade há de ser tomada como irregularidade hábil a ensejar a responsabilidade das autoridades competentes. É perceber a Educação como algo que transcende o ensino formal e a aprendizagem que ocorrem dentro dos limites das instituições escolares. Vai além do foco no currículo, nas disciplinas, nas trajetórias de carreira, na preparação para o mercado de trabalho ou na formação de professores. (Sobral de Souza, 2018).

Sob o prisma constitucional, merece destaque a previsão expressa para que a lei estabelecesse Plano Nacional de Educação (art. 214, CF/88), consagrando constitucionalmente o princípio do planejamento educacional, devidamente pautado com objetivos, metas e estratégias voltadas ao desiderato de conduzir os poderes públicos e a sociedade à melhoria da qualidade do ensino.

Na mesma direção, a legislação também impõe aos governantes outras obrigações inerentes à utilização dos recursos públicos da área educacional, assim como respalda a ampliação das ações para o respectivo controle qualitativo, sempre com foco na eficácia das políticas públicas educacionais e no objetivo de melhoria da qualidade.

Em se tratando das prestações de contas dos recursos públicos da educação, por exemplo, o art. 73 da Lei nº 9.394/96 estabelece que “os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente” (Brasil, 1996).

Nesse diapasão e considerando as diretrizes, metas e estratégias legalmente previstas para o alcance de uma efetiva melhoria da qualidade da educação, tem-se que a legislação concernente à manutenção e desenvolvimento do ensino, em relação ao que estabelece o art. 212 da Constituição Federal, reclama atualmente dos órgãos de controle, em relação a este importante comando constitucional, um urgente incremento nas ações e medidas voltadas ao exame qualitativo dos investimentos na educação.

O que se extrai da referência constitucional e legal, é justamente a evidência de que, em se tratando de recursos da educação, devem sempre ser contemplados, do financiamento ao controle das despesas, os primados da eficácia, eficiência e efetividade e, principalmente, da melhoria da qualidade, premissas essas suficientemente hábeis a recomendar a ampliação do exame qualitativo dos investimentos em educação, pelos órgãos de controle.

Tais premissas, portanto, apontam para a estratégia de ampliação do exame qualitativo dos investimentos em educação, como instrumento capaz de contribuir efetivamente para que governantes e órgãos de controle, no cumprimento de sua missão institucional, primem pela melhor utilização possível dos recursos públicos disponíveis, colaborando para a eficácia das políticas públicas educacionais e oportunizando meios para a responsabilização das autoridades competentes, nos casos de oferta de uma educação ineficaz.

3. O DEMONSTRATIVO DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E A EVOLUÇÃO DAS METAS DO PNE COMO ESTRATÉGIA PARA A AMPLIAÇÃO DO EXAME QUALITATIVO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), conforme apresentado no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

é um sistema eletrônico, operacionalizado pela mencionada autarquia, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas (Brasil, FNDE, s.d.).

Ainda sobre o sistema SIOPE, em especial quanto ao Demonstrativo da Função Educação, o Caderno de Estudos do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE, esclarece que o Demonstrativo da Função Educação “permite acesso às despesas efetuadas pelo ente e disponibilizadas no SIOPE, segundo subfunções ou níveis ou modalidades do ensino”, elemento que, a nosso ver, contribui estrategicamente para o exame qualitativo dos investimentos em educação em consonância com o acompanhamento das metas dos planos de educação vigentes (Brasil, MEC, 2013, p. 65).

Nesse contexto e tomando por base as metas constantes no atual PNE, o documento Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação, destaca que “há metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais” (Brasil, 2014, p. 9).³⁹

Justamente por serem consideradas estruturantes para a garantia do direito à educação de qualidade, o acompanhamento de sua evolução

39 O documento foi elaborado em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco e com contribuições da Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

(Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11) se apresenta estrategicamente adequado para o exame qualitativo dos investimentos em educação por parte dos órgãos de controle, a partir da análise das despesas disponibilizadas no Demonstrativo da Função Educação do SIOPE.

Nessa direção, as metas mencionadas se revestem, por certo, da necessária relevância para fins de seleção pelos órgãos de controle, de ações voltadas ao exame qualitativo dos gastos em educação em âmbito municipal, em especial a partir da análise das despesas efetuadas pelos respectivos entes nas subfunções 365 – Educação Infantil Creche, 365 – Educação Infantil Pré-Escola, 361 – Ensino Fundamental, 366 – Educação de Jovens e Adultos e 363 – Ensino Profissional.

Dáí tem-se que a matriz para subsidiar esse exame qualitativo, deve ser estabelecida de modo a proporcionar uma análise objetiva, capaz de permitir a verificação das despesas em educação efetivamente pagas pelo respectivo ente a cada exercício financeiro, bem como a dinâmica da evolução das metas consideradas estruturantes para a garantia do direito à educação de qualidade.

Nesta linha, uma vez que a Lei nº 13.005/2014, a qual aprovou o Plano Nacional de Educação, estabelece que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas na respectiva lei a cada dois anos ao longo do período de vigência do plano, mostra-se plausível a análise comparativa entre despesas pagas e evolução de metas estruturantes no mesmo intervalo de tempo, de modo a proporcionar, inclusive, um acompanhamento concomitante do plano pelos órgãos de controle.

No caso, uma vez que os dados disponíveis nos Relatórios Linha de Base do INEP são apenas dos anos de 2014, 2016 e 2018 e, tendo em vista que os dados de 2014 são referentes ao início do PNE, vislumbrou-se como mais adequado o exame comparativo dos dados de 2018 em relação ao ano de 2016, de modo a possibilitar uma melhor percepção de avanços ou retrocessos nas metas estruturantes do plano nacional de educação analisadas.

Esse exame, conforme mencionado, pode ser operacionalizado pela relação entre a evolução das metas estruturantes do plano nacional de educação e as despesas pagas pelo respectivo ente em cada uma das subfunções da educação, nos termos das tabelas a seguir apresentadas:

Tabela 1. Despesas Educação x Metas Estruturantes - Demonstrativo da Função Educação SIOPE 2016.

Despesas Educação x Metas Estruturantes							
Despesas Pagas - Demonstrativo da Função Educação - SIOPE							
Ano	Subfunções	Despesas Pagas (R\$)	Variação (%)		Metas Estruturantes	Situação (%)	Evolução (%)
2016	365 - Educação Infantil Creche	183.000,00	(+) 0,35		01 A	92,3	246,99
					06 A	19,9	- 9,13
					06 B	60	- 25,00
	365 - Educação Infantil Pré-Escola	870.579,67	(+) 279,29		01 B	35	- 61,24
					06 A	19,9	- 75,13
					06 B	60	173,97
	361 – Ensino Fundamental	1.482.690,66	(-) 36,51		02 A	98,4	2,50
					02 B	79,6	105,15
					05 A	SI	0,00
					05 B	SI	0,00
					05 C	SI	0,00
					06 A	19,9	- 75,13
					06 B	60	173,97
					07 A	6,3	10,53
					07 B	4,8	0,00
	366 – Educação de Jovens e Adultos	36.600,00	(+) 100,00		09A	93,2	8,25
					09 B	16,9	- 50,00
	363 – Ensino Profissional	15.000,00	(-) 61,58		10	0	0,00

Fonte: Elaborada pelo autor utilizando dados obtidos nos endereços eletrônicos do FNDE/SIOPE e do SIMEC, a fim de calcular a variação de metas do exercício de 2018 em relação ao ano de 2016.

Tabela 2: Despesas Educação x Metas Estruturantes – Demonstrativo da Função Educação
SIOPE 2018

Despesas Educação x Metas Estruturantes							
Despesas Pagas - Demonstrativo da Função Educação - SIOPE							
Ano	Subfunções	Despesas Pagas (R\$)	Variação (%)		Metas Estruturantes	Situação (%)	Evolução (%)
2018	365 - Educação Infantil Creche	380.114,60	(+) 107,71		01 A	90,3	- 2,17
					06 A	24,8	24,62
					06 B	40	- 33,33
	365 - Educação Infantil Pré-Escola	490.247,71	(-) 43,69		01 B	26,6	- 24,00
					06 A	24,8	24,62
					06 B	40	- 33,33
	361 – Ensino Fundamental	1.578.507,11	(+) 6,46		02 A	96	- 2,44
					02 B	38,8	- 51,26
					05 A	0	0,00
					05 B	SI	0,00
					05 C	SI	0,00
					06 A	24,8	24,62
					06 B	40	- 33,33
					07 A	5,5	- 12,70
					07 B	4,5	- 6,25
	366 – Educação de Jovens e Adultos	34.086,91	(-) 6,87		09 A	94	0,86
					09 B	15,4	- 8,88
	363 – Ensino Profissional	0	(-) -100,00	10	0,2	0,0	

Fonte: Elaborada pelo autor utilizando dados obtidos nos endereços eletrônicos do FNDE/ SIOPE e do SIMEC, a fim de calcular a variação de metas do exercício de 2018 em relação ao ano de 2016.

Em conformidade com as matrizes apresentadas, esse exame qualitativo dos investimentos em educação, operacionalizado a cada intervalo de dois anos ao longo do período de vigência do plano, a partir da relação entre a evolução das metas estruturantes do plano nacional de educação e as des-

pesas pagas pelo respectivo ente em cada uma das subfunções da educação, pode ser mais uma ação estratégica e pertinente para fins de ampliação das ações dessa natureza pelos órgãos de controle, nos seguintes termos:

Tabela 3: Exame Qualitativo Subfunções x Metas Estruturantes PNE.

Exame Qualitativo Subfunção 365 – Educação Infantil Creche		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 01 – Indicador 1A	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 107,71%	(-) 2,17%	Não Qualitativo
Exame Qualitativo Subfunção 365– Educação Infantil Pré-Escola		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 01 – Indicador 1B	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(-) 43,69%	(-) 24,0%	Não Qualitativo
Exame Qualitativo Subfunção 361 – Ensino Fundamental – Meta 02		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 02 – Indicador 2A	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	(-) 2,44%	Não Qualitativo
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 02 – Indicador 2B	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	(-) 51,26%	Não Qualitativo
Exame Qualitativo Subfunção 361 – Ensino Fundamental – Meta 05		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 05 – Indicador 5A	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	SI – Sem Informação	Prejudicado
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 05 – Indicador 5B	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	SI – Sem Informação	Prejudicado
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 05 – Indicador 5C	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	SI – Sem Informação	Prejudicado

Exame Qualitativo Subfunção 361 – Ensino Fundamental – Meta 06		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 06 – Indicador 6A	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	(+) 24,62%	Qualitativo
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 06 – Indicador 6B	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	(-) 33,33%	Não Qualitativo
Exame Qualitativo Subfunção 361 – Ensino Fundamental – Meta 07		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 07 – Indicador 7A	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	(-) 12,70%	Não Qualitativo
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 07 – Indicador 7B	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(+) 6,46%	(-) 6,25%	Não Qualitativo
Exame Qualitativo Subfunção 366 – Educação de Jovens e Adultos		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 09 – Indicador 9A	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(-) 6,87%	(+) 0,86%	Qualitativo
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 09 – Indicador 9B	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(-) 6,87%	(-) 8,88%	Não Qualitativo
Exame Qualitativo Subfunção 363 – Ensino Profissional		
Despesas Pagas 2016-2018	Evolução Meta 10	Exame Despesas Educação x Metas Estruturantes
(-) 100%	0,0%	Não Qualitativo

Fonte: Elaborada pelo autor utilizando dados das colunas Variação (%) das Tabelas 1 e 2 para análise.

A partir da análise da variação percentual das despesas pagas informadas no Demonstrativo da Função Educação do SIOPE em relação a cada uma das subfunções da educação avaliadas na tabela 3 e da situação de estagnação, retrocesso ou impossibilidade de análise das respectivas metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, é possível observar, escolhendo, no caso, apenas alguns exemplos no in-

tervalo 2016-2018, os seguintes aspectos e respectivas possibilidades de adoção de ações indutoras e propositivas junto aos gestores, por parte dos órgãos de controle:

Tabela 4: Resultados Exames – Despesas DFE SIOPE x Metas Estruturantes 2018/2016

Resultados dos Exames – Despesas DFE SIOPE x Metas Estruturantes PNE						
Exercício Examinado: 2018/2016						
Item	Subfunção	Metas	Não Qualitativo	Prejudicado	Considerações	Ações Indutoras e Propositivas
01	361 – E. Fund.	2A	X		Houve aumento das despesas referentes à subfunção (+ 6,46%) e retrocesso no indicador da respectiva meta (- 2,44%).	Requisitar informações ao gestor para fins de esclarecer o retrocesso da meta estruturante no período 2018/2016, apesar da ampliação de despesas na subfunção no período correspondente; Recomendar ao gestor a adoção das medidas necessárias para o efetivo gasto qualitativo dos recursos empreendidos na MDE, o que deve ocorrer na perspectiva de evolução das metas previstas no Plano Nacional de Educação, conforme prazos legais; Determinar ao Gestor a elaboração de Plano de Ação e envio de Relatório de Monitoramento a cada 180 dias para acompanhamento das ações adotadas para fins de alcance da meta estruturante; Providenciar junto aos órgãos competentes, a adoção das medidas legais para responsabilização dos gestores, em razão da oferta irregular do ensino obrigatório.

					Requisitar informações ao Município e ao INEP sobre os dados em questão ou a impossibilidade de obtê-los;
02	361 – E. Fund.	5A	X	Ausência de Dados Relatório INEP.	Recomendar a adoção de medidas para que os dados sejam rigorosamente disponibilizados a cada dois anos, conforme Lei nº 13.005/2014; Adoção de medidas cabíveis em caso de descumprimento.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da análise dos dados da Tabela 3.

Na mesma direção, a estratégia também pode ser ampliada para os demais ciclos de avaliação do atual plano de educação, bem como para os ciclos avaliativos do próximo plano, o que dependerá, por certo, da regularidade e fidedignidade dos dados a serem disponibilizados no intervalo a ser examinado, inclusive para não prejudicar a análise adequada pelos órgãos de controle, como ocorreu no item 2 do exame realizado em relação ao período 2018/2016, nos termos da tabela acima.

A questão referente à regularidade e fidedignidade dos dados, vale destacar, é primordial para a adoção da estratégia proposta, o que passa não só pelos dados a serem disponibilizados pelo INEP como também pelas informações que são declaradas no SIOPE pelos respectivos entes.

Tais informações, por vezes, são declaradas pelos entes sem a observância do necessário detalhamento das despesas por subfunção, como ocorre, por exemplo, com a Educação Especial (367) e Educação de Jovens e Adultos (366) que, muitas vezes, apesar de serem dispendidas em um determinado exercício financeiro, nem sempre são informadas adequadamente no Sistema de Orçamentos Públicos em Educação, ficando, por isso, indisponíveis no Demonstrativo da Função Educação do SIOPE.

A presente estratégia, portanto, propõe-se a colaborar para o incremento do profícuo e eficiente trabalho que vem sendo realizado pelos órgãos de controle para fins do exame qualitativo dos investimentos públicos em educação, concomitante ao acompanhamento das metas referentes aos

planos educacionais atuais e vindouros, em especial daquelas tidas como estruturantes para a garantia do direito à educação de qualidade, o que pode ocorrer, inclusive, por ocasião dos procedimentos inerentes à análise das contas anuais dos gestores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutido ao longo deste estudo, os Tribunais de Contas podem desempenhar um papel vital na fiscalização e no controle qualitativo dos recursos públicos destinados à educação. A análise dos relatórios e do Demonstrativo da Função Educação evidencia a necessidade de uma maior padronização e objetividade no controle dos recursos, a fim de garantir que as metas do Plano Nacional de Educação sejam alcançadas de forma eficiente.

A proposta de ampliação das estratégias de controle qualitativo visa não apenas o aprimoramento das políticas públicas educacionais, mas também o fortalecimento da responsabilização dos gestores públicos. Ao contribuir para o aumento da transparência e eficiência na aplicação dos recursos, os Tribunais de Contas podem ajudar a reduzir as disparidades educacionais e promover uma educação de melhor qualidade.

Importante lembrar, por certo, que as constatações resultantes de um exame qualitativo de investimentos em educação, inclusive nos moldes propostos na estratégia ora apresentada, não ostentam caráter absoluto, razão pela qual a garantia fundamental do contraditório e da ampla defesa deve estar sempre assegurada aos gestores, antes da busca pela responsabilidade.

Lado outro, o espaço disponibilizado às premissas pautadas na eventual dificuldade prática em se aferir o caráter qualitativo dos investimentos públicos na educação, inclusive em razão de elementos subjetivos que permeiam o tema, também não pode sobrepor-se ao respaldo constitucional, legal e social para o efetivo exame qualitativo de tais investimentos por parte dos órgãos de controle, bem como para a responsabilização dos gestores, quando for o caso.

Tem-se, assim, que a tão desejada educação de qualidade, por certo depende de uma efetiva mudança de valores e condutas, em especial por

parte dos gestores públicos. É nessa perspectiva, que a ampliação das ações voltadas ao exame qualitativo dos investimentos públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino por parte dos órgãos de controle, pode contribuir sobremaneira para tal desiderato, primordial para o alcance desse avelhantado desejo de todos.

Assim, cada um deve urgentemente fazer sua parte. A sociedade, através do efetivo controle social, os gestores públicos por meio do planejamento eficaz para a utilização dos recursos educacionais e as instituições de controle, por sua vez, ampliando as ações voltadas ao exame qualitativo dos investimentos em educação e, quando for o caso, a responsabilização dos gestores em decorrência da oferta irregular do ensino que, por certo, há de restar configurada, quando a educação não atender sequer os padrões mínimos de qualidade.

Neste sentido, o papel dos Tribunais de Contas é crucial para assegurar que os investimentos públicos sejam direcionados de maneira eficaz, garantindo a execução das metas educacionais e, conseqüentemente, o direito à educação de qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **O que é SIOPE?** Brasília, DF: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, s.d. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Caderno de estudos do curso SIOPE.** 1ª ed. Brasília, DF: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013. Disponível em: https://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce_siope.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Situação das metas dos Planos de Educação.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2024. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao#publicacoes>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <https://>

pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho. **Escola de contas e o controle social na formação profissional**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

UNICEF-Brasil. **Declaração mundial sobre educação para todos (Conferência de Jomtien – 1990)**. Tailândia, Conferência de Jomtien, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 12 set. 2024.

EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL: UM CAMINHO PARA A CIDADANIA E JUSTIÇA SOCIAL

*Darlan Alves Moulin*⁴⁰

INTRODUÇÃO

A educação fiscal desempenha um papel crucial na promoção da cidadania e na construção de uma sociedade mais consciente e participativa. No contexto brasileiro, onde as desigualdades socioeconômicas são expressivas e o sistema tributário é frequentemente apontado como complexo e regressivo, a educação fiscal surge como uma ferramenta essencial para fortalecer a compreensão sobre os tributos, seu papel social e o impacto nas políticas públicas. A importância desse tema cresce à medida que se observa uma crescente desconfiança da população em relação ao uso e à distribuição dos recursos arrecadados, evidenciando a necessidade de maior transparência e conscientização.

O presente artigo tem como objeto de pesquisa a educação fiscal no Brasil e sua relação com a construção de uma sociedade mais informada e responsável. O problema central que se pretende investigar é: De que

40 Doutor e Mestre em Direito. Professor Universitário. Analista Judiciário no TJ/RJ. Servidor-instrutor na Escola de Administração Judiciária – ESAJ/TJRJ. Membro do grupo de pesquisa: Direitos Humanos à Saúde e Novos Direitos, vinculado à UNIGRANRIO/AFYA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9695783352656464>. E-mail: darlan_moulin@hotmail.com

forma a educação fiscal pode contribuir para a conscientização tributária e o fortalecimento da cidadania no Brasil? Este questionamento parte da premissa de que, em um país marcado por baixos índices de educação financeira e tributária, a compreensão sobre a função social dos tributos ainda é limitada, dificultando o engajamento cívico e a exigência de uma gestão pública responsável e transparente.

Com base nesse problema, a hipótese levantada é que a implementação eficaz da educação fiscal, especialmente no ambiente escolar, pode promover uma cultura de cidadania ativa e fiscalizadora, estimulando o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e a cobrança de maior responsabilidade por parte do Estado. A partir dessa hipótese, delinea-se o objetivo do estudo, que consiste em analisar o papel da educação fiscal como um instrumento para a construção de uma sociedade mais consciente e participativa.

A metodologia adotada para este estudo será predominantemente qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica incluirá obras teóricas e artigos científicos que abordam os temas de cidadania, educação e tributação, enquanto a análise documental será realizada sobre os programas e políticas de educação fiscal vigentes, como o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Espera-se que esta abordagem permita uma compreensão ampla do cenário da educação fiscal no Brasil e de suas potencialidades e desafios.

Por fim, as considerações finais buscarão refletir sobre os resultados e apontar possíveis caminhos para o fortalecimento da educação fiscal, com vistas a contribuir para a formação de cidadãos mais engajados e conscientes de seu papel na construção de uma sociedade justa e solidária.

1. EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA: FUNDAMENTOS E IMPORTÂNCIA

A educação fiscal não é apenas uma questão de instrução tributária, mas de formação cidadã. Para compreender seu papel, é necessário primeiro entender os conceitos de educação e cidadania e como a educação fiscal se relaciona com esses pilares no Brasil, particularmente no contexto constitucional.

A Educação é considerada um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988, sendo definida como um processo de desenvolvimento integral do indivíduo, que visa à sua capacitação para exercer plenamente seus direitos e deveres como cidadão. No artigo 205, a Constituição dispõe que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." Esse dispositivo destaca a cidadania como um objetivo central da educação, sugerindo que o sistema educacional deve preparar os cidadãos para participarem ativamente na sociedade, compreendendo e exercendo seus direitos e deveres.

Cidadania, por sua vez, pode ser entendida como o conjunto de direitos e deveres que permite ao indivíduo participar da vida política e social de seu país. No contexto brasileiro, cidadania implica não apenas a posse de direitos civis, políticos e sociais, mas também o cumprimento de deveres, entre eles a contribuição para o financiamento do Estado, que ocorre principalmente por meio dos tributos. Segundo o artigo 3º da Constituição, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminação. Nesse sentido, a cidadania brasileira está intrinsecamente ligada à ideia de justiça social e de responsabilidade compartilhada entre o Estado e a população.

A educação fiscal surge como um mecanismo para fortalecer a cidadania ao esclarecer o papel social dos tributos e preparar os cidadãos para uma atuação fiscalizadora e responsável. A Constituição Federal reconhece a importância da responsabilidade fiscal e da transparência, tanto na arrecadação quanto no uso dos recursos públicos. O artigo 150 do Texto Constitucional, que trata das limitações do poder de tributar, bem como o seu artigo 37, que estabelece a administração pública com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ressaltam a importância da transparência e da justiça fiscal. Esses princípios demandam que o cidadão não só compreenda o sistema tributário, mas também fiscalize o governo para assegurar que os tributos são empregados de maneira eficiente e justa.

Para que os cidadãos cumpram essa função, a educação fiscal torna-se essencial, pois fornece os conhecimentos necessários sobre o sistema tributário, a aplicação dos recursos e os mecanismos de controle social. Palma (2019) destaca que, em uma sociedade democrática, a educação fiscal é o alicerce de uma relação mais equilibrada entre o Estado e o cidadão, na qual os contribuintes entendem como os tributos viabilizam os direitos sociais previstos na Constituição. Por sua vez, Lima (2019) argumenta que uma sociedade educada fiscalmente é mais apta a exigir transparência e qualidade no gasto público, o que reforça os ideais de justiça social e equidade.

Quanto à relação entre Educação Fiscal, Justiça Social e Conscientização Tributária, Borges e Ferreira (2014) complementam essa visão ao relacionar a educação fiscal com a justiça social. Para eles, o sistema tributário é um instrumento fundamental para reduzir as desigualdades, mas para que essa função seja efetiva, é necessário que o cidadão compreenda como e por que os impostos são arrecadados e alocados. Essa compreensão é o que permitirá à população questionar a estrutura tributária, exigindo reformas e o combate à regressividade do sistema, que acaba onerando mais os contribuintes de baixa renda. A educação fiscal, então, é vista não só como um direito do cidadão, mas como um dever do Estado para promover uma sociedade mais justa e participativa.

Campanha e Tenório (2017) acrescentam que, ao ensinar o papel social dos tributos desde o ensino básico, a educação fiscal capacita os cidadãos a exercer uma cidadania plena, pois eles aprendem a avaliar criticamente as políticas públicas e a exigir que os recursos arrecadados sejam utilizados de forma justa e eficiente. Os autores argumentam que a compreensão sobre o destino dos tributos é essencial para que os cidadãos desenvolvam um senso de pertencimento e de responsabilidade social, valores que estão em consonância com o que a Constituição preconiza como objetivos da educação e da administração pública.

A educação fiscal, ao ensinar sobre o funcionamento do sistema tributário e sobre a aplicação dos recursos públicos, promove uma cultura de responsabilidade e de participação ativa. Silva (2007) ressalta que, sem uma compreensão adequada do sistema fiscal, o cidadão dificilmente po-

derá fiscalizar as ações do governo ou entender os mecanismos pelos quais o Estado distribui os benefícios sociais. Segundo Borges e Ferreira (2014) a falta de uma base sólida em educação fiscal limita o exercício da cidadania, criando um distanciamento entre a população e o governo e dificultando o desenvolvimento de uma cultura de participação e transparência.

Dessa forma, o conhecimento tributário permite que o cidadão participe ativamente do controle social, fiscalizando o governo e promovendo uma gestão pública responsável. A Constituição Federal, ao garantir o direito à educação e ao incentivar a cidadania ativa, promove implicitamente a importância de uma educação fiscal robusta, que forme cidadãos capazes de compreender e questionar o sistema tributário, exercendo seus direitos e cumprindo seus deveres de forma consciente

A educação fiscal representa uma peça central na construção da cidadania e no fortalecimento da democracia. Para que o cidadão compreenda seu papel na sociedade, é essencial que ele tenha noções claras sobre o funcionamento dos tributos, sua função social e os mecanismos de controle dos recursos públicos. A Constituição Federal de 1988 consolidou o Brasil como um Estado Democrático de Direito, estabelecendo a participação cidadã e a justiça fiscal como pilares da vida pública. No entanto, para que esses direitos sejam exercidos, é imprescindível que os cidadãos possuam conhecimento sobre o sistema tributário e sobre como os impostos viabilizam políticas públicas essenciais para o bem-estar social.

O conceito de cidadania, que transcende o simples cumprimento de obrigações, envolve a participação ativa na vida pública e o engajamento em questões que afetam a coletividade. Paulo Freire (2019) defendeu que a educação é o caminho para a liberdade, permitindo ao indivíduo entender o mundo em que vive e atuar sobre ele. No contexto fiscal, isso significa que o cidadão educado e consciente é capaz de questionar, exigir transparência e fiscalizar o uso dos recursos. Assim, a educação fiscal se transforma em um mecanismo para fomentar o senso de corresponsabilidade social, estimulando o cidadão a enxergar os tributos não apenas como uma obrigação, mas como um investimento coletivo.

É inegável que a educação fiscal, além de empoderar os indivíduos, fortalece a relação entre o Estado e a sociedade. Cidadãos informados

compreendem que o pagamento de impostos está intrinsecamente ligado à provisão de serviços públicos e ao financiamento de políticas de saúde, educação, segurança e infraestrutura. Quando o cidadão conhece e valoriza esse vínculo, a participação democrática se intensifica, e o controle social se torna mais ativo. A partir da difusão da educação fiscal e do exercício pleno da cidadania, cria-se uma sociedade mais justa, onde o pagamento de tributos é percebido como parte de um pacto coletivo voltado ao bem comum.

2. INICIATIVAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL

No Brasil, a promoção da educação fiscal ocorre principalmente por meio de programas governamentais e parcerias entre as esferas pública e educacional. O objetivo dessas iniciativas é construir uma cultura de cidadania fiscal, onde os cidadãos compreendam a importância dos tributos para o financiamento de políticas públicas e se sintam corresponsáveis pela fiscalização e uso dos recursos arrecadados. Vamos explorar algumas das principais políticas públicas voltadas à educação fiscal, destacando suas estratégias, desafios e potencial de impacto.

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é a principal política pública voltada para a educação fiscal no Brasil. Criado nos anos 1990 e coordenado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), o PNEF tem como objetivo formar cidadãos conscientes e informados sobre a função social dos tributos. O programa atua por meio de diversas iniciativas que buscam integrar a educação fiscal ao sistema educacional, principalmente em escolas e universidades, e realiza campanhas de conscientização junto à população (SIQUEIRA, 2014).

A atuação do PNEF é estruturada em dois eixos principais: o primeiro eixo diz respeito à Incorporação de conteúdos de educação fiscal nas escolas: O PNEF visa incluir conteúdos relacionados à cidadania fiscal nos currículos escolares, abordando temas como a função dos tributos, o orçamento público e o controle social. Isso é feito mediante parcerias com secretarias de educação e capacitação de professores para que eles introduzam o tema em disciplinas diversas, como história, geografia e matemáti-

ca. Esse eixo enfrenta, no entanto, o desafio de estabelecer uma presença mais consistente no currículo escolar, já que a implementação do tema ainda depende da adesão de cada estado e município (PESSOA, 2008).

O segundo eixo, por sua vez, relaciona-se a capacitação de multiplicadores: O programa também realiza a formação de professores, gestores e outros agentes públicos que atuem como multiplicadores de conhecimento em educação fiscal. A capacitação dos profissionais da educação é necessária, pois permite que a educação fiscal seja aplicada de forma contextualizada e acessível, adaptada a diferentes faixas etárias e realidades sociais (PESSOA, 2008).

Apesar das contribuições do PNEF, Rocha (2016) aponta que a falta de continuidade e de investimentos contínuos limita o alcance do programa. Segundo o autor, o PNEF poderia ser fortalecido com recursos federais específicos e a criação de metas claras para a introdução da educação fiscal em todas as escolas públicas do país, o que consolidaria o programa como uma política de Estado, e não apenas de governo.

Além disso, pode-se destacar a política de incentivo à cidadania fiscal por meio da Nota Fiscal Paulista e de programas semelhantes em outros estados é uma estratégia de educação fiscal focada em recompensar o contribuinte que exige o comprovante fiscal ao realizar uma compra. A Nota Fiscal Paulista, criada em 2007 pelo governo do estado de São Paulo, permite ao consumidor cadastrar seu CPF na nota fiscal e, em troca, receber uma devolução de parte do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) pago na compra. Esse modelo também prevê sorteios e prêmios para estimular a adesão dos cidadãos ao programa (SEFAZ/SP, 2017).

O impacto da Nota Fiscal Paulista é expressivo, pois o programa ensina, na prática, a importância de exigir a nota fiscal e contribui para a redução da evasão fiscal. Estudos mostram que programas como a Nota Fiscal Paulista aumentam a percepção do cidadão sobre o valor de sua contribuição tributária, incentivando-o a participar de forma mais ativa na fiscalização do comércio e na exigência de práticas transparentes (SEFAZ/SP, 2017).

No entanto, alguns críticos, observam que esses programas podem ser insuficientes para criar uma cultura de cidadania fiscal se não estiverem integrados a uma educação fiscal mais ampla e contínua. Os autores sugerem que esses incentivos sejam complementados com campanhas educacionais e que sejam direcionados principalmente para a conscientização dos impactos sociais dos tributos (NADIR JÚNIOR, et. al., 2019).

Pode-se destacar, ainda, as campanhas de conscientização promovidas em parceria com a sociedade civil são estratégias importantes para fortalecer a educação fiscal. Essas campanhas têm como objetivo informar a população sobre a destinação dos tributos e a importância da participação cidadã na fiscalização dos gastos públicos. Essas ações geralmente ocorrem por meio de mídias tradicionais, redes sociais e eventos educativos em espaços públicos e escolas, ampliando o alcance da educação fiscal (NADIR JÚNIOR, et. al., 2019).

Eurico Marcos Diniz de Santi (2014) aponta que as parcerias com a sociedade civil são fundamentais, pois permitem uma comunicação mais próxima e adaptada às realidades locais. Ele acredita que, ao envolver ONGs, associações comunitárias e entidades de classe, o Estado pode promover uma cultura fiscal mais participativa e inclusiva, especialmente em áreas onde o acesso à informação é mais restrito. Diniz de Santi (2014) sugere, inclusive, que essas campanhas estejam associadas a práticas de transparência ativa, onde o governo divulgue de maneira clara e acessível como os recursos são arrecadados e aplicados, de modo a empoderar o povo.

Integrar a educação fiscal ao currículo escolar, especialmente nos níveis fundamental e médio, é uma política defendida por diversos educadores e especialistas. Grisa (2024) argumenta que, para que a educação fiscal tenha um impacto de longo prazo, ela precisa estar institucionalizada e presente de forma contínua e progressiva na formação dos estudantes. Grisa (2024) propõe que temas como cidadania fiscal, responsabilidade tributária e controle social sejam trabalhados de forma interdisciplinar, ajudando os alunos a compreenderem o papel dos tributos em diversas dimensões da sociedade.

Esse processo de integração enfrentaria o desafio da capacitação de professores, que muitas vezes carecem de formação específica para tratar temas tributários. Nesse sentido, o fortalecimento de programas como o PNEF é essencial para formar docentes qualificados para ensinar educação fiscal de maneira clara e contextualizada. Imperioso destacar que órgãos como a Receita Federal e o MEC firmaram acordo para incluir a cidadania fiscal na extensão universitária e no currículo escolar (GRISA, 2024).

Por fim, uma política pública essencial para promover a educação fiscal é a ampliação dos mecanismos de transparência e controle social. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) já representa um avanço, mas a disponibilização de informações públicas precisa ser acompanhada de estratégias educativas que tornem esses dados compreensíveis para a população em geral. Andrade (2006) argumenta que a transparência é um pré-requisito para que a educação fiscal seja efetiva, pois os cidadãos só poderão fiscalizar os recursos públicos e cobrar sua aplicação justa se tiverem acesso e compreensão sobre as informações financeiras do governo.

Uma política recomendada para facilitar esse processo seria a criação de portais de transparência acessíveis e didáticos, com visualizações simplificadas de como e onde os recursos arrecadados são aplicados. Além disso, o governo pode promover oficinas e treinamentos para capacitar a população no uso dessas ferramentas, fomentando a cultura do controle social (CANELA; NASCIMENTO, 2009).

Imperioso destacar que a transparência precisa ser acompanhada de uma política educacional que torne essas informações acessíveis e compreensíveis ao público. Assim, a promoção de campanhas de conscientização e parcerias com a sociedade civil se torna essencial. Esses programas devem ir além da teoria, fortalecendo a prática cidadã e criando uma relação mais próxima e transparente entre governo e sociedade.

3. DESAFIOS E CAMINHOS PARA A EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL

A implementação de uma educação fiscal abrangente e efetiva no Brasil encontra diversos desafios, muitos dos quais estão enraizados em crises econômicas, políticas e institucionais enfrentadas pelo país nas últi-

mas décadas. As sucessivas crises não apenas reduziram os investimentos públicos, mas também afetaram a confiança da população nas instituições governamentais, dificultando a criação de uma cultura de cidadania fiscal e transparência. Esse cenário exige um enfrentamento com estratégias robustas, que abordem desde a capacitação dos cidadãos até a modernização dos processos de transparência e controle social.

Embora importantes avanços tenham sido alcançados, o Brasil ainda enfrenta obstáculos significativos para consolidar uma cultura de educação fiscal. O histórico de crises econômicas e políticas nas últimas décadas tem minado a confiança da população nas instituições, dificultando o engajamento dos cidadãos no cumprimento de suas obrigações fiscais e no exercício do controle social. Essa desconfiança estrutural, somada à complexidade do sistema tributário e à sua regressividade, apresenta desafios profundos para a implementação de uma educação fiscal efetiva.

Um dos principais obstáculos é a desconfiança nas instituições públicas. A percepção de que os recursos públicos são frequentemente mal utilizados ou desviados desmotiva o cidadão a contribuir e dificulta a conscientização sobre o papel dos impostos na manutenção de políticas públicas. Andrade (2006) argumenta que a confiança é fundamental para que a educação fiscal seja eficaz; sem um ambiente de transparência e responsabilização, a adesão popular ao sistema tributário se enfraquece. Assim, o fortalecimento dos mecanismos de controle social e a implementação de portais de transparência acessíveis e compreensíveis são passos essenciais para restaurar essa confiança.

Outro desafio é a complexidade e a regressividade do sistema tributário brasileiro, que impõe uma carga maior sobre a população de baixa renda. Bernard Appy (2018) e outros defensores de uma reforma tributária defendem a simplificação do sistema e a redução da carga sobre o consumo, o que tornaria o sistema tributário mais equitativo e mais fácil de entender. Uma política tributária mais justa é um componente essencial da educação fiscal, pois ajuda a desmistificar o sistema para os cidadãos e permite que eles vejam valor no pagamento dos tributos.

A falta de integração da educação fiscal no sistema escolar também é um desafio significativo. Embora o PNEF seja um passo importante,

a educação fiscal ainda não faz parte dos currículos escolares de forma abrangente e permanente. Grisa (2024) defende que a educação fiscal precisa ser tratada como uma questão interdisciplinar, que vá além da sala de aula e promova o desenvolvimento de uma cidadania plena e participativa. Para isso, é essencial que o tema seja institucionalizado e integrado ao currículo de forma definitiva, com capacitação de professores e investimento contínuo para que a educação fiscal não dependa da alternância de governos.

Por fim, o baixo controle social e a baixa participação popular na fiscalização dos recursos públicos limitam a efetividade da educação fiscal. O fortalecimento de conselhos de transparência e a promoção de campanhas de conscientização são caminhos necessários para que o cidadão não só compreenda o papel dos tributos, mas também se sinta parte do processo fiscal, exercendo seu direito de controle sobre o uso dos recursos. Para Diniz de Santi (2014), uma sociedade engajada e bem informada é uma sociedade capaz de cobrar responsabilidade dos gestores públicos e garantir que os impostos retornem à população em forma de serviços essenciais.

CONCLUSÃO

A educação fiscal no Brasil emerge como um pilar fundamental para o fortalecimento da cidadania e para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e engajada. No decorrer deste artigo, buscou-se apresentar a relevância da educação fiscal como instrumento de conscientização e participação social, explorando sua relação com a cidadania, os principais programas de conscientização tributária no país e os desafios que ainda limitam seu pleno desenvolvimento.

No primeiro tópico, foi abordado como a educação fiscal, ao promover o entendimento sobre o papel dos tributos, desperta no cidadão uma visão de corresponsabilidade social. Isso conecta o exercício de pagar impostos ao financiamento de políticas públicas e à promoção do bem-estar coletivo, reforçando o sentido de pertencimento e de engajamento na vida pública. Em seguida, as políticas e iniciativas, como o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) e a Lei de Acesso à Informação, foram discutidas enquanto estratégias relevantes, embora ainda insuficientes, para

promover uma cidadania fiscal ativa e participativa. No terceiro tópico, destacou-se que desafios como a complexidade do sistema tributário, a desconfiança nas instituições e a descontinuidade de programas educativos impactam diretamente a efetividade da educação fiscal, apontando caminhos como a transparência, a reforma tributária e a integração da educação fiscal ao currículo escolar.

Apesar do avanço nas iniciativas e discussões, os obstáculos demonstram que há um longo caminho a ser percorrido para que a educação fiscal se consolide como prática permanente e estruturada no Brasil. Estudos futuros podem aprofundar a investigação sobre a eficácia de políticas públicas de educação fiscal em diferentes contextos socioeconômicos e regionais, além de explorar a percepção da população sobre a aplicação dos tributos e os impactos de uma tributação mais justa e transparente. A análise de experiências internacionais, assim como a avaliação dos impactos da educação fiscal na redução de desigualdades, pode contribuir para a formulação de novos programas e estratégias.

Em última análise, a educação fiscal precisa ser tratada como uma prioridade no Brasil, envolvendo um compromisso contínuo do poder público, da sociedade civil e das instituições de ensino. Fortalecer a educação fiscal é, acima de tudo, investir em uma democracia mais sólida e em uma sociedade mais consciente, onde cada cidadão entenda e exerça seu papel de forma ativa e responsável.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2006.
- APPY, Bernard. Proposta de reforma do modelo brasileiro de tributação sobre bens e serviços. **Seminário desafios macro fiscais a partir de 2019**. 2018. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/proposta-de-reforma-do-modelo-brasileiro-de-tributacao-de-bens-e-servicos-bernard-appy> >. Acesso em 5 nov. 2024.

BORGES, E. F.; PEREIRA, J. M. Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos municipais. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [S. l.], v. 8, n. 4, 2014. DOI: 10.17524/repec.v8i4.1202. Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/1202>. Acesso em: 4 nov. 2024.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal.

CAMPANHA, A.; TENÓRIO, R. M. A educação fiscal e suas implicações para o exercício da cidadania e para a melhoria qualitativa da vida em sociedade. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 14, n. 23, p. 1-14, 2017. DOI: 10.22481/ccsa.v14i23.2325. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/2325>. Acesso em: 4 nov. 2024.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (orgs.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 56. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

GRISA, Gregório Durlo. Receita Federal e MEC firmam acordo para inclusão da Cidadania Fiscal na extensão universitária e no currículo escolar. **Programa Estadual de Educação Fiscal – Cidadania Tributária**. 2024. Disponível em: <<https://www.educacaofiscal.ms.gov.br/receita-federal-e-mec-firmam-acordo-para-inclusao-da-cidadania-fiscal-na-extensao-universitaria-e-no-curriculo-escolar/>>. Acesso em 05 nov. 2024.

LIMA, I. C. **Educação Fiscal para a Cidadania**. Egesp. São Paulo: 2019

NADIR JÚNIOR, A. M.; MACHADO, D. D. P. N.; NUNCIO, E. G.; FERNANDES NETO, M. A EFETIVIDADE DOS PRO-

GRAMAS DE EDUCAÇÃO FISCAL E DA NOTA FISCAL PAULISTA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E NO CRESCIMENTO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 106–133, 2019. DOI: 10.25112/rgd.v16i3.1682. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/1682>. Acesso em: 5 nov. 2024.

PALMA, C. C. **Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia**. Editora Almedina, São Paulo: 2019.

PESSOA, Maria Auxiliadora Parente Paula. **Estado Fiscal e Tributário: Perspectivas Educativas**. Dissertação (mestrado em política pública e sociedade). Universidade Estadual do Ceará. 2008.

ROCHA, Alexssandro Campanha. **A educação fiscal como incentivo à participação social na gestão pública: uma análise dos resultados alcançados pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) no Estado da Bahia**. 2016.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Kafka, alienação e deformidades da legalidade: exercício de controle social rumo à cidadania fiscal. São Paulo: **Revista dos Tribunais: Fiscosoft**, 2014.

SEFAZ/SP (Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo). **Nota Fiscal Paulista**. Disponível em: < <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/nfp> >. Acesso em: 05 nov. 2024.

SIQUEIRA, M. L. **Educação fiscal e cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha. Fortaleza: 2014

AS DIMENSÕES E OS EFEITOS SOCIAIS DA REFORMA ELABORADA POR JOSIAS

Wilson Rodrigues dos Reis⁴¹

INTRODUÇÃO

O presente artigo é uma adaptação de um dos capítulos da dissertação de mestrado apresentada às Faculdades EST de São Leopoldo/RS., em 2023. Procura estudar as dimensões e os efeitos sociais que a reforma de Josias causou no reino sul de Judá, com o impacto da migração das tribos do reino norte de Samaria, especialmente, para a cidade de Jerusalém antes e durante a queda em 722 a.C., obrigando um redirecionamento político e econômico no reino Sul nos dias do rei Josias 640 – 609 a.C.

Se de um lado os homens do templo, comerciantes, e os proprietários de terras lucravam e sobressaíam economicamente, do outro, um grupo menos favorecido, rurícolas empobrecidos, perdiam cada vez mais sua condição de homem e mulher livre. Como foi elaborada a reforma de Josias? Desdobrou-se em algumas fases: a reforma cultural religiosa, a

41 Mestre em Teologia Faculdades EST São Leopoldo/RS, Bacharel em Teologia FTBB Brasília/DF, Especialista em Poder Legislativo PUC Minas BH, Licenciado em História UNIPAM Patos de Minas/MG, Professor de Teologia Bíblica na Pós-Graduação e Antigo Testamento na graduação da FTBB Brasília/DF. Servidor Público Federal. Evangelista da ADEAC Aguas Claras, Brasília - DF. wilson.15rodrigues@gmail.com

reforma política nacionalista, a reforma e seus efeitos nos grupos sociais marginalizados. Esses grupos compreendidos por pobres, viúvas, órfãos, estrangeiros, deficientes físicos, doentes, grávidas formavam o contraponto da reforma de Josias.

A pesquisa se ocupou de leituras teóricas, de teólogos, sociólogos, historiadores e arqueólogos que discutem a temática. Buscou entender dentro das fases da reforma os efeitos sociais, religiosos e políticos com dimensões abrangentes nos segmentos menos favorecidos da sociedade judaíta.

A liberdade política implementada pelo rei gerou significativo resultado econômico para os proprietários de terras, comerciantes, homens do templo, sacerdotes e escribas propiciando uma relativa prosperidade, pois, não tinham mais obrigação política contratual de pagar impostos à Assíria. O discurso nacionalista de independência e de unificação dos territórios norte e sul ganha força e a reforma religiosa com a limpeza dos ídolos do templo incorpora toda a emanção política causando os efeitos socioeconômicos que marcou a reforma de Josias como a mais efervescente das ideias reformistas.

Nem Asa, nem Josafá, tampouco Ezequias conseguiu o feito de Josias ao colocar em prática em seu reinado uma reforma com centralização de culto favorecendo a classe abastada, em detrimento dos grupos marginalizados que sofreram consequências sociais irreparáveis.

1. A REFORMA E SUAS FASES

As etapas da reforma tiveram eventos que aprimoraram e permitiram ao rei Josias e aos seus funcionários palacianos a forçar uma reforma que alcançasse a todos: corte, moradores de Jerusalém, de Judá e arredores, os irmãos das tribos do Norte.

A descoberta do livro da lei e sua leitura levou a imediata rendição do rei ao mandamento do texto descrito no rolo do pergaminho (Wiseman, 2006, p. 259). A resposta da profetisa Hulda para o rei, mediante seus interlocutores enviados ao bairro periférico de Jerusalém para consultá-la, é direta, sem linguagem diplomática e sem rodeios. Há uma confirmação do

que se leu do Livro da Lei. Hulda estava acostumada a proferir seus oráculos para as autoridades de seu tempo (Bustillos, 2021, p. 614).

Com efeito, a determinação política do jovem rei em aplicar o seu coração e orientar o seu reino a colaborar com o movimento reformista é uma demonstração de que a influência do Livro da Lei a partir de 622 a.C., tornara aquele momento político e religioso propício para fomentar ainda mais o sentimento de euforia da reforma (Sicre, 1996, p. 289).

A reforma política nacionalista de Josias é voltada principalmente para a “unificação” ao Reino do Sul de Judá às tribos do Norte miscigenadas com os estrangeiros residentes em Samaria e nas cidades do Norte. “Política e religião estão entrelaçadas” (Provan; Long; Longman III, 2016, p. 366), havia grandes pretensões expansionistas.

Fez-se a reforma religiosa e posteriormente implementou a reforma Política de

expansão territorial nacionalista sob os auspícios do livro da lei. Em nome de Javé. “Na reforma josiânica, motivos políticos e religiosos formaram uma ligação indissociável” (Donner, 2017, p. 403). A reforma do culto foi uma clara demonstração de liberdade do jugo político, cultural, religioso e militar da Assíria.

Neste aspecto, Josias foi um visionário ao ponto de compreender o enfraquecimento político-militar da Assíria e o vácuo de poder existente no antigo Reino Norte de Israel. Para R. H. Lowery, ao apresentar a tese de A. Jepsen oferece uma reforma em pelo menos três estágios, com rejeição à interpretação política.

Propõe que a pregação de Sofonias foi o impulso básico para a reforma de Josias. Jepsen discerne uma reforma não-deuteronômica no primeiro estágio (628), que removeu os cultos cananeus e assírios de Jerusalém. Essa reforma foi conduzida independentemente do Deuteronômio. Uma segunda reforma, que aboliu a adoração nos lugares altos, veio depois da descoberta do livro da Lei, em 622, [...]. Ainda mais tarde, Josias demoliu o santuário de Betel, sua terceira fase de reforma (Lowery, 2004, p. 285).

Essa definição não encontra unanimidade entre os teóricos, mas, deve se considerar pela pesquisa realizada que a reforma teve mais de um estágio conforme descrito pelo Cronista, ao passo que Reis deixa transparecer uma única reforma.

A campanha reformista desencadeada por Josias desenraizou “todos os traços de práticas religiosas estrangeiras ou sincréticas, incluindo os ancestrais lugares elevados – os altares ao ar livre – nas áreas rurais” (Finkelstein, Silberman, 2003, p. 371). A tese de Loraschi (Loraschi, 2012, p. 50) enfatiza a pregação do Profeta Sofonias evocando os “pobres da terra” numa referência aos trabalhadores da roça, com as pesadas cargas tributárias explorados por comerciantes e nobres da cidade.

Seu eco alcança esses trabalhadores rurais denominados de “pobres da terra”

muitos deles desempregados em face da reforma “violenta” realizada por Josias, e também, em face da opressão desencadeada pelo sistema há muito desenvolvido pelo imperialismo assírio, mediante a vassalagem judaíta. “Jerusalém, nos dias de Josias, transformou-se na assim chamada cidade tirânica, onde a maioria do povo era migrante e vivia em completa pobreza, lutando pela sobrevivência” (Nakanose, 2000, p. 200). Além da questão social havia a necessidade de se criar uma identidade nacional. A cultura do reino do Norte era desenvolvida economicamente e mantinha laços e contratos econômicos que muito interessava ao reino do Sul. A migração a partir de 722 a.C., para Jerusalém, permitiu que as tradições religiosas fossem absorvidas e reinventadas (Tilly; Zwickel, 2020, p. 149).

Para Nakanose, a reforma de Josias não trouxe desenvolvimento sócio econômico para as classes pobres da cidade, nem tampouco, para os “pobres da terra”, trabalhadores nas terras do campesinato detentor do poder econômico, partidários da reforma. Nenhum programa social foi criado e incluído na reforma político-religiosa a favor dos pobres rurais, no entanto, “investiu fortemente no desenvolvimento da economia mercantilista centralizada, mantendo a classe trabalhadora sem-terra como mão-de-obra barata” (Nakanose, 2000, p. 201).

Desse modo, os proprietários de terras, denominados nesta pesquisa de “o povo da terra”, defensores dos programas de reforma de Josias tinha a percepção de que:

Entronizando o menino Josias, eles se entronizam a si próprios. (...) A política interna, conduzida pelos detentores do poder em Jerusalém, não leva em conta as aspirações e os direitos do povo da cidade e da roça. (...) O movimento profético de Sofonias posicionou-se contra este tipo de reforma e revelou que a idolatria não se restringe aos cultos a outros deuses ou deusas, mas revela-se, sobretudo, na situação de injustiça e nos mecanismos de opressão que privam as pessoas pobres de seu direito à vida digna. (Loraschi, 2012, p. 53).

A consternação e a crença do jovem rei o impeliram dentro do movimento nacionalista judaíta a expandir a sua reforma aos seus irmãos miscigenados do Reino Norte. “Josias acabou com os rituais sacrificatórios realizados pelos sacerdotes das zonas rurais, que conduziam essas cerimônias nos lugares elevados e nos santuários espalhados em toda a região” (Finkelstein; Silberman, 2003, p. 374). Ao destruir o altar de Betel e queimar seus adoradores e sacrificadores no próprio altar juntamente com os ossos dos sacerdotes desenterrados profanou o altar do lugar alto numa rara demonstração real de que nunca mais se poderia ali sacrificar ou prestar culto por ter sido o lugar profanado.

A reforma de Josias foi muito mais ampliada do que a de seu bisavô Ezequias. Enquanto a reforma de Ezequias fora um ato de rebelião ao império assírio e a centralização do culto uma medida para conter o avanço dos inimigos aos tributos e dízimos coletados e armazenados nos lugares altos da área rural de Judá, a reforma de Josias teve cunho estritamente religioso, com uma consciência política nacionalista e cultural (Lowery, 2004, p. 318).

Foi um movimento que envolveu a fé, o sentimento nacionalista de independência, a votade política de liberdade econômica com a quebra do jugo tributário assírio.

Um único entre os vassalos assírios do sudoeste teve capacidade de reconhecer os sinais dos tempos e tirar proveito político da decadência do poder assírio: o rei Josias de Judá (639-609), uma das figuras mais brilhantes, talentosas e fascinantes no trono de Davi, o último grande rei do Reino do Sul. [...] Josias é o rei da “reforma josiânica”, que levou seu nome. [...] Na reforma josiânica, motivos políticos e religiosos formaram uma ligação indissolúvel (Donner, 2017, p. 403).

A reforma ganha novos contornos políticos, econômicos, culturais e religiosos.

Possivelmente, um clímax internalizado de religiosidade com um sincretismo de fé e liberdade política. Anexar o reino assírio da Samaria era um projeto praticamente exequível. Um contraste com a política de servidão que viveram até o momento. “Josias não só conseguiu proclamar a independência de seu próprio Estado de Judá, que se encontrava sob tutela assíria, como ainda acrescentou ao seu reino províncias outrora pertencentes ao Grande Reino Assírio” (Metzger, 1989, p. 113, 114).

O Reino Norte de Israel havia caído em 722 a.C. forçando uma migração dos irmãos do Norte para o Reino Sul de Judá. Os piedosos levitas, sacerdotes e escribas migraram em busca de um lugar na corte e no templo de Javé. Ao levar consigo textos dos anais da história de Israel e registros preciosos do templo de Betel, leis e tradições hebraicas para Jerusalém permitiu um aprimoramento dos textos programáticos da reforma formatando o que Haroldo Reimer denomina de “identidade” de um novo Israel, mediante os textos de caráter oficial. “Todo o conjunto de ações no contexto da chamada reforma ‘político-religiosa’ de Josias indica para a construção de uma nova tessitura das relações sociais em Judá” (Reimer, 2017, p. 49).

1.1. A REFORMA CULTUAL RELIGIOSA

O rei Josias inicia seu período de reforma ainda bem jovem. No oitavo ano de reinado, com seus 16 anos de idade se volta para buscar a Deus.

No duodécimo ano de reinado já com 20 anos dá início ao que o cronista denomina de purificação (Bíblia Sagrada, 2014, II Cr 34.3).

Uma sucessão de eventos como a morte do rei assírio Assurbanipal, a revolta exitosa de Nabopolassar contra a Assíria e o achamento do Livro da Lei no templo (Lasor; Hubbard; Bush, 2002, p. 234) permitiu com que os tutores e conselheiros do jovem rei visualizassem o momento ideal para o rompimento com o império suserano assírio e implementassem as reformas deuteronomicas “gestadas” desde Ezequias e postas em prática nos dias de Josias. Independente da discussão se o livro da lei foi escrito para essa finalidade ou que foi achado propositalmente no templo, o fato é que, sua aparição como um “livro de Moisés” foi uma demonstração de que o rei estava no caminho certo com seu programa de reforma. Tinha em mãos um texto de uma autoridade divina.

Os altos se retiraram, as esculturas quebradas, moídas, queimadas, as cinzas espalhadas nas sepulturas do cemitério público de Jerusalém. Uma limpeza geral no templo, expulsão dos prostitutos cultuais presentes nos quartos anexos ao templo, bem como a destruição de seus quartos. A destituição dos sacerdotes não levíticos, tanto em Jerusalém quanto nos arredores das cidades de Judá. Implantou-se a centralização do culto em Jerusalém e o acolhimento dos sacerdotes levíticos desempregados dos altos onde se ofertavam, na zona rural. Os altos edificadas por Salomão que há mais de trezentos anos tornavam as ruas de Jerusalém uma “embaixada estrangeira de esculturas” (Lowery, 2004, p. 307) para agradar inicialmente as suas mulheres estrangeiras com seus deuses e que permaneceram até então, Josias teve a coragem e o comprometimento com o culto a Javé destruindo todas essas abominações.

Essa reforma cultural religiosa de Josias abrangia termos, divisas territoriais. Na capital Jerusalém, purificou a área do templo de tudo que lembrava ou havia sido influenciada pela Assíria. Na área urbana da cidade de Jerusalém eliminaram completamente os altares, locais de culto, tanto cananeus, quanto assírios.

Prossseguiu pelas cidades de Judá, no interior, na área rural conforme II Reis 23.5, 8a “desde Geba até Berseba” (Bíblia Sagrada, 2014, ARC). Feito isto, foi até as cidades do Norte, em território assírio da província

de Samaria e profanou, destruiu o santuário de Betel, degolou e ofereceu os sacerdotes em sacrifícios nos altares num ato profano (Donner, 2017, p. 407, 408).

1.2. A REFORMA POLÍTICA NACIONALISTA

Pode-se afirmar que essa reforma de Josias teve em seu personagem a personificação do novo Davi que reunificaria o norte e o sul numa demonstração de cumprimento das profecias sobre o remanescente que descenderia de Davi e uniria Israel – norte/sul conforme descrito por Isaías 8.23b – 9.6 (Donner, 2017, p. 409). “Josias soube tirar proveito da conjuntura favorável para dar ao reino de Judá um impulso novo, cujos aspectos salientes são de caráter religioso e ideológico, mas cujas bases materiais e políticas são também dignas de nota” (Liverani, 2014, p. 217).

É nítida a influência que o povo da terra, proprietários de terras aliçados com os escribas e sacerdotes do templo alinhados com os nobres da corte e as pregações dos profetas da segunda metade do século VII tiveram sobre Josias.

O povo da terra camponeses da elite rural foi responsável por influenciar as decisões do jovem rei. Os sacerdotes e profetas foram vozes defensoras e propagadoras do sentimento deuteronomista de liberdade política. Essas mensagens soaram estridentes e inflaram com o seu conteúdo, o ego do sentimento nacionalista da elite rural, dos homens da corte e dos sacerdotes do templo que já percebiam uma visão unificadora do reino miscigenado do norte com o reino sul numa tentativa de retomar geograficamente a demarcação dos tempos de Davi e Salomão (Reimer, 2017, p. 46).

Mas em que medida a imposição dos líderes religiosos e políticos do Reino Sul influenciou a reforma do rei Josias? Essa reforma foi a que teve o maior impacto social e religioso na vida dos judaítas. Foi sincera e obteve um alcance social e religioso nunca antes visto. Foi bem mais ampla do que qualquer outra reforma já realizada. Asa (Lowery, 2004, p. 130-147), Josafá (Lowery, 2004, p. 147-156), Ezequias (Lowery, 2004, p. 211-249), considerados como reis reformadores, nenhum deles empreendeu tal cometimento como o que foi realizado por Josias.

No entanto, é possível perceber que o movimento nacionalista do tempo do rei Ezequias foi importante e serviu de incentivo e impulso político para as decisões acertadas do período de Josias. A segunda metade do século VII foi um tempo contextualmente favorável aos projetos de Josias se comparado à força imperial militar, política e administrativa da Assíria. Josias soube ouvir os seus tutores e conselheiros. Era um momento visivelmente propício para se libertar do jugo da vassalagem. Os reis e povos vassalos sob o domínio assírio um a um se rebelavam. Insubordinação e insurreição por todo o núcleo do império.

Este foi um momento decisivo “para a produção de identidade nos termos do que hoje poderíamos chamar de ‘nacional’ se dá na segunda metade do século VII a.C., quando, com a retirada dos assírios como força de ocupação, a partir de 640 a.C.” (Reimer, 2017, p. 48). Josias soube aproveitar todo esse momento político para iniciar sua reforma. Não se liberta de um jugo político sem se ver livre da cultura “imposta” do sincretismo religioso do opressor.

Em primeiro lugar, a reforma foi obviamente uma faceta do nacionalismo ressurgente. A oscilação entre o sincretismo e a reforma, que coincide com as mudanças na política nacional, terá certamente sido notada — e não é com certeza nenhum acidente. [...] E, sendo a religião assíria o próprio símbolo da humilhação nacional, qualquer movimento de independência certamente teria de se desfazer dela e, tendo-o conseguido, teria de ir mais além, procurando eliminar todas as características religiosas consideradas não israeliticas (Bright, 2004, p. 320).

O conjunto de ações no bojo da reforma político-religiosa de Josias intensificaram as forças internas do nacionalismo emergente. “De uma forma mais marcante, no reinado de Josias, a teologia da aliança é um instrumento importante para a formatação de uma ‘identidade nacional’” (Reimer, 2017, p. 50).

Dá início ao expurgo no templo dos deuses estranhos e dos objetos de culto que lembrasse ou remetesse à ritualização de adoração dos assírios e também dos cananeus e povos vizinhos. Os sacerdotes da segunda ordem

foram encarregados dessa limpeza. Ato contínuo o rei dá a ordem para que os sacerdotes que incensavam aos deuses estranhos fossem destituídos de suas funções. Destrói os ídolos, queimam, trituram e esparge as cinzas nas sepulturas do cemitério público (Wiseman, 2006, p. 261) de Jerusalém numa profanação jamais vista em Judá e em Israel. Destruiu os quartos dos prostitutos culturais (Nakanose, 2000, p. 106; Romer, 2016, p. 194, 195) anexos ao templo e em seguida parte para as ruas de Jerusalém, as cidades vizinhas e os montes onde se prestava qualquer tipo de culto.

Não se deixou nenhum altar fora do templo sem ser destruído. Quer seja de adoração a Javé ou a deuses mesopotâmicos, aos astros, ou deuses das nações vizinhas. Profana o vale dos Filhos de Hinon para não mais ser utilizado para sacrifícios humanos. Centraliza o culto e a adoração no templo em Jerusalém. O livro do Deuteronômio achado no templo passa a ser consultado como uma forma de manual para empreender boa parte das ações da reforma.

Com a centralização do culto em Jerusalém e o apoio da nobreza urbana e dos proprietários de terras dá se início a novas etapas da reforma. Empreende a conquista de territórios ao Norte de Israel, província da Assíria. “A mudança josiânica é de caráter religioso, mas seu fim é político – expansionista” (Kaefer; Dietrich, 2022, p. 151). Cidades como Betel e Samaria tiveram seus altares destruídos, seus bosques queimados, seus sacerdotes sacrificados e os ossos dos sacerdotes mortos e sepultados há muito, desenterrados e queimados sobre os altares. Uma profanação tal que nunca mais poderiam ser usados para o rito cultural.

O historiador judeu Flávio Josefo exagera ao falar da piedade de Josias, “Não houve cidade, aldeia ou vila em que ele não tivesse mandado fazer, em todas as casas, uma diligente eliminação de tudo o que tinha servido para a idolatria” (Josefo, 1990, p. 245). Independente da forma textual do historiador não há como negar que foi realizada de maneira impositiva de alto para baixo. O profeta Sofonias precursor da reforma de Josias pregou duramente direcionando suas profecias de julgamento contra as elites judaicas e o culto de ritual sincrético (Macchi, 2010, p. 542).

Dessa forma brutal e em nome de Javé o rei Josias e seus oficiais praticam todas essas atrocidades sociológica e antropologicamente impensá-

veis e inaceitáveis para os dias modernos. “A reforma político-religiosa de Josias talvez seja uma das ações mais brutais registradas no Antigo Testamento, empreendidas em nome de Javé” (Nakanose, 2000, p. 129).

Não se pode e nem é possível pensar numa aplicação hermenêutica dessas barbaridades para os dias de hoje. Por outro lado, é possível aplicar princípios das reformas, religiosa, política, administrativa de Josias para uma significativa visão eclesiástica como pano de fundo para um aproveitamento “espiritual” numa retomada de avivamento genuíno dos fieis dos tempos modernos.

Para tanto, a questão social pode ser mais bem discutida com uma atenção dedicada aos mais pobres e necessitados. Toda e qualquer mudança gera seus traumas. As pessoas marginalizadas da sociedade precisam ser assistidas e não reviver os problemas e os descasos que ocorreram com os habitantes da região rural de Judá durante a centralização do culto em Jerusalém.

1.3. A REFORMA E SEUS EFEITOS NOS GRUPOS SOCIAIS MARGINALIZADOS

Pobres, mulheres grávidas, viúvas, órfãos, deficientes físicos e idosos foram os personagens mais afetados socialmente com a reforma de Josias. Especialmente, os habitantes rurais de Judá e das províncias ao norte no território samaritano. A centralização do culto e o discurso nacionalista visava o bem estar dos fieis cidadãos.

A destruição dos altares dos montes na zona rural prejudicou a assistência mesmo que parcial desses grupos sociais marginalizados. Eles não conseguiam cumprir a convocação para as festas anuais de adoração em Jerusalém. Até os sacerdotes rurais que ali ministravam ficaram desempregados. Esses grupos sociais foram diretamente afetados. Os profetas Sofonias e Hulda deixam claros em suas profecias que a reforma desempenhada por Josias não era coisa para os pobres (Schwantes, 2008, p. 51, 58).

Enquanto na cidade de Jerusalém se banquetevavam, comemoravam as festas e prestavam cultos de adoração a Javé, no interior de Judá, centenas de pessoas choravam os seus problemas cotidianos mal resolvidos. Além de não ter mais onde cultuar, não recebiam a assistência devida por parte

da elite política e religiosa. Não podiam se locomover até o templo central para adoração.

Psicologicamente, a brusca perda de pertença do ambiente espiritual onde se cultuava foi enorme. É preciso deixar claro que os altares derrubados tanto na cidade quanto nas aldeias rurais atingiam altares dos deuses mesopotâmicos, assírios, cananeus e até altares de Javé. A centralização do culto no templo exigia exclusividade de local e de divindade.

Somente Javé deveria ser adorado, e seu culto prestado no templo em Jerusalém, o lugar escolhido para sua adoração. “Certamente a população rural, o povo em si não deve ter se manifestado favorável a tal reforma, centralizar o culto em Jerusalém demandaria uma logística complexa” (Cruqui, 2008, p. 60).

Nesse contexto, soa estridente a mensagem do profeta Sofonias em favor dos mais pobres. Para ele, “Os humilhados e enfraquecidos da cidade e os pobres explorados da roça são os protagonistas de uma nova sociedade” (Loraschi, 2012, p. 51). A restauração para os pobres e aleijados é uma mensagem que Sofonias deixa explícita:

Mas deixarei no meio de ti um povo humilde e pobre; e eles confiarão no nome do Senhor. [...] Eis que, naquele tempo, procederei contra todos os que te afligem, e salvarei os que coxeiam, e recolherei os que foram expulsos; e lhes darei um louvor e um nome em toda a terra em que foram envergonhados (Bíblia Sagrada, 2014, Sf 3.12, 19).

Loraschi radicaliza ao defender uma tese de que “A mudança, porém, segundo Sofonias, não será realizada a partir de cima. O protagonismo será dos “pobres da terra” e do “povo pobre e humilde”. Em outras palavras, os sujeitos da mudança serão os empobrecidos da roça e da cidade” (Loraschi, 2012, p. 50, 51).

Apesar de concordar de que os grupos marginalizados socialmente tiveram o seu protagonismo antes e durante a reforma de Josias, como em qualquer outra época de mudanças sociais, é muito difícil sustentar essa tese de Loraschi do ponto de vista político e administrativo. Ademais, esses grupos marginalizados não tinham influência nos rituais religiosos

eclesiásticos e nas celebrações. É preferível manter a linha de pensamento de Cruqui de que o povo pobre e da zona rural não aprovou e nem participou decisivamente durante a reforma, embora tivesse interesse e quisesse participar com poder de decisão.

No texto bíblico de Sofonias 1.7; 2.3,6-10; 3.10,12,13,19 (Bíblia Sagrada, 2014, ARC); o profeta faz uma defesa enfática dessa gente. Sua narrativa alcança os convidados de Yahweh, os pobres da terra que realizam a ordem de Yahweh, os pastores, o resto da casa de Judá, o meu povo, o resto do meu povo, o que sobrar de minha nação, o povo de Yahweh dos Exércitos, os meus adoradores do outro lado dos rios da Etiópia, um povo pobre e humilde que procura refúgio no nome de Yahweh, o resto de Israel, o coxo, o disperso.

A denúncia social que Sofonias faz tem endereço certo e direto: Os homens da corte, os comerciantes ricos, os juízes, os sacerdotes do templo, os proprietários de terras, os mesmos que aliançados num projeto político nacionalista buscam a qualquer custo a liberdade nacional em detrimento da situação precária em que viviam estes grupos menos favorecidos. É nesse contexto que a reforma de Josias tem o seu lado negativo.

Mesmo Sofonias não mencionando (Schmidt, 1994, p. 225) nominalmente o rei Josias em face de sua tenra idade conforme Sf 1.8; a mensagem de castigo aos príncipes e filhos do rei por usarem vestes estranhas num ritual sincrético assírio, evidencia claramente o desmazelo social e espiritual durante o reinado de Josias. Não se duvidam dos problemas sociais vividos pelos pobres e desvalidos economicamente no reinado de Josias, mas, imaginar que estes grupos marginalizados teriam força para criar um movimento que culminasse nas reformas religiosa e política de Josias é uma utopia.

Desse modo, há que se discordar da tese de Loraschi (Loraschi, 2012, p. 51) de que estes grupos sociais foram os responsáveis como protagonistas num movimento frente à arrogância dos dominadores, segundo a sua interpretação da narrativa de Sofonias. Por mais que esse populacho quisesse participar das decisões, não tinha poder político e nem conseguia se organizar para tanto, em face da precariedade em que vivia socialmente e economicamente. Muitos viviam sob um regime de semiescravidão dada

a sua situação de pobreza. Estavam desarticulados e a força do poder real era algo esmagador. Basta olhar a crítica contundente de Sofonias em Sf 3.1-4 contra a cidade opressora e seus chefes, juízes, profetas e sacerdotes distantes de Javé. No conceito de Nakanose “uma situação social doentia” (Nakanose, 2000, p. 179). Nakanose é um crítico contumaz das reformas de Josias em relação aos grupos sociais marginalizados não alcançados e nem beneficiados pelas mudanças, sobretudo, da zona rural de Judá. No entanto, não afirma serem esses grupos responsáveis por enfrentamento aos dominadores e protagonizar um movimento social como defende Loraschi.

Para Nakanose, o fato do declínio do sistema tribal e o fortalecimento da centralização monárquica, que não começa com Josias, mas sim, tem sua gênese em Davi, foi um dos motivos pelos quais a população pobre rural e urbana não conseguiu se organizar para formar como defende Loraschi um movimento social de reforma. Há que se concordar com a crítica de Nakanose de que em face do poder e do monopólio que os governantes detinham da religião, da política e da economia, os pobres dificilmente teria condições de organizar e pôr em prática um movimento social relevante. “O resto da população israelita permaneceu como mero observador do processo político” (Nakanose, 2000, p. 198).

De acordo com Finkelstein e Silberman, as conquistas de Josias no Reino Norte de Israel, permitiu anexar a província assíria de Samaria e “transformou Megido num estratégico posto avançado para o Estado judaico que crescia” (Finkelstein; Silberman, 2003, p. 390). Apreende-se, que a história de Judá teria tomado outro patamar se Josias não tivesse morrido tão jovem.

Se houve problemas sociais e estes estão muito claros neste artigo ao estudar a realidade dos grupos marginalizados, especialmente rurais, por outro lado, não se pode negar a importante contribuição para a economia, o monoteísmo e a cultura nacionalista de liberdade, mesmo que por pouco tempo que a reforma de Josias proporcionou.

Portanto, a reforma de Josias pode ser entendida não apenas como reforma religiosa, política, mas também como reforma cultural (Lowery, 2004, p. 318). Tanto do ponto de vista de mudar a realidade local de Judá,

quanto, da interação e aculturação com as tradições e cultura dos irmãos israelitas do reino Norte, principalmente a apropriação dos documentos por eles trazidos para a complementação do projeto do movimento reformista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou evidente na pesquisa para este artigo que a reforma teve algumas fases relevantes e que, se por um lado, os homens da corte aliados aos proprietários de terras e com os sacerdotes do templo sobressaíram política e economicamente, por outro, os habitantes da zona rural e os pobres urbanos sofreram humilhantemente.

As leituras para a pesquisa sobre este artigo demonstraram a forte influência que estes grupos sociais da corte exerceram sobre o rei Josias e seu governo. Os sacerdotes urbanos oficiantes do culto em Jerusalém foram beneficiados pela centralização da adoração no templo, em detrimento dos sacerdotes rurais destituídos de seus cargos e ofícios.

Na pesquisa para este artigo não se abordou a denominada “mentira piedosa” em relação a descoberta do livro da lei para reafirmar a reforma de Josias, por não representar o que se propôs pesquisar.

O espírito efervescente de liberdade política foi responsável pelo nacionalismo e o movimento de unificação de territórios do reino norte ao sul, mesmo que temporariamente.

Os grupos marginalizados, como velhos, doentes, mulheres grávidas, deficientes, pobres desprovidos de condições para deslocamento da zona rural para irem a Jerusalém adorar no templo foram os mais prejudicados pela reforma de Josias, com a centralização do culto.

Desse modo, espera-se que este artigo motive estudantes e pesquisadores a se interessarem por aprofundar na pesquisa sobre a reforma do rei Josias, pois, aqui não se teve a presunção de esgotar todo o assunto.

Portanto, como Josias não trabalhou sozinho, mas foi orientado e passou para a história como o maior reformador da história bíblica do Antigo Testamento, os líderes religiosos e políticos da modernidade devem aprender com as ações benéficas da reforma Josiânica e não cometer os erros que se cometeram durante a reforma em nome de Deus Javé.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BÍBLIA SAGRADA. **Antigo e Novo Testamento**. Almeida revista e corrigida. 4^a. Edição. Barueri/SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 2014.
- BRIGHT, John. **História de Israel**. Edição revista e ampliada a partir da 4^a. Edição original. 7^a. Ed. São Paulo: Paulus, 2004.
- BUSTILLOS, Bernardeth Carmen Caero. La profetisa Juldá y la Palabra de YHWH (2Rs 22,11-20). **Perspectiva Teológica**, Belo Horizonte, v. 53, n. 3, p. 609, set/dez. 2021.
- CRUQUI, José Carlos. O sonho de Josias: entre a resistência e a violência em nome de Deus. **Revista Unitas**, v. 6, n. 2, 2008.
- DONNER, Herbert. **História de Israel e dos povos vizinhos**. Tradução de Claudio Molz e Hans Trein. – 7. Ed. São Leopoldo: Sinodal, 2017.
- FINKELSTEIN, Israel. SILBERMAN, Neil Asher. **A Bíblia não tinha razão**. Traduzido por Tuca Magalhães. São Paulo: A Girafa Editora, 2003.
- JOSEFO, Flávio. **História dos hebreus**. Tradução de Vicente Pedroso. Rio de Janeiro: CPAD, 1990. V.3.
- KAEFER, José Ademar; DIETRICH, Luiz José. A consolidação dos reinos de Israel Norte e Judá. In.: NAKANOSE, Shigeyuki; DIETRICH, Luiz José. [Orgs.] **Uma história de Israel: leitura crítica da Bíblia e arqueologia**. São Paulo: Paulus, 2022. Nova Coleção Bíblica.
- LASOR, William Sanford; HUBBARD, David A; BUSH, Frederic W. **Introdução ao Antigo Testamento**. Tradução Lucy Yamakami. São Paulo: Vida Nova, 2002.

LIVERANI, Mario. **Para além da Bíblia. História antiga de Israel.**

Tradução Orlando Soares Moreira. 2ª. Ed. São Paulo: Paulus; Edições Loyola, 2014.

LORASCHI, Celso. O Profeta Sofonias e a Reforma de Josias. In.: **Monoteísmos**

Intolerância, discriminação e violências em nome de Deus. Estudos Bíblicos. vol. 29, n. 116, Petrópolis: Editoras Vozes, out/dez 2012.

LOWERY, Ricardo H. **Os reis reformadores: culto e sociedade no Judá do Primeiro Templo.** Tradução Ricardo Gouveia. São Paulo: Paulinas, 2004.

MACCHI, Jean – Daniel. Sofonias. In.: ROMER, Thomas; MACCHI, Jean-Daniel; NIHAN, Christophe. [Orgs.]. **Antigo Testamento: história, escritura e teologia.** Tradução Gilmar Saint Clair Ribeiro. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

METZGER, Martin. **História de Israel.** Tradução Nelson Kirst e Silvio Schneider. 5ª. Edição. São Leopoldo/RS: Editora Sinodal, 1989.

NAKANOSE, Shigeyuki. **Uma história para contar: a Páscoa de Josias: metodologia do Antigo Testamento a partir de 2Rs 22, 1 – 23,30.** Tradução Fátima Regina Durães Marques. São Paulo: Paulinas, 2000. (coleção Partilhando a Bíblia)

PROVAN, Iain; LONG, V. Philips; LONGMAN III, Tremper. **Uma história bíblica de Israel.** Tradução de Marcio Loureiro Redondo. São Paulo: Vida Nova, 2016.

REIMER, Haroldo. **O Antigo Israel: história, textos e representações.** São Paulo: Fonte Editorial, 2017.

ROMER, Thomas. **A Origem de Javé: O Deus de Israel e seu nome.** São Paulo: Paulus, 2016.

SCHMIDT, Werner H. **Introdução ao Antigo Testamento.** Tradução Annemarie Hohn. – São Leopoldo: Sinodal, 1994.

SCHWANTES, Milton. **Breve história de Israel.** São Leopoldo: Oikos, 2008.

SICRE, José Luís. **Profetismo em Israel: o profeta: os profetas: a mensagem.** Tradução João Luís Baraúna. Petrópolis: Vozes, 1996.

TILLY, Michael; ZWICKEL, Wolfgang. **A história religiosa de Israel: desde a pré-história até os primórdios do cristianismo.** Tradutor Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2020.

WISEMAN, Donald J. **1 e 2 Reis. Introdução e Comentário.** São Paulo: Vida Nova, 2006.

JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA: UMA ANÁLISE DAS DEMANDAS JUDICIAIS NO DIREITO BRASILEIRO

*Matheus Marques Ferreira*⁴²

INTRODUÇÃO.

A judicialização da previdência social no Brasil emerge como um fenômeno complexo e multifacetado, refletindo a crescente insatisfação da população com as políticas públicas de seguridade social nas últimas décadas. Esse movimento tem se intensificado em um contexto de crise econômica e de desafios estruturais enfrentados pelo sistema previdenciário, levando cidadãos a buscarem no Judiciário a efetivação de direitos que, muitas vezes, não são plenamente atendidos por vias administrativas. A crescente demanda judicial em questões previdenciárias evidencia possíveis deficiências no atendimento administrativo e impacta diretamente o sistema jurídico, sobrecarregando-o e criando novos desafios institucionais.

A relevância do tema e sua justificativa para a presente pesquisa relacionam-se não apenas ao aumento das ações judiciais previdenciárias, mas também ao fato de o autor atuar diretamente na área da previdência social. Esse envolvimento profissional proporciona uma visão prática e aprofunda-

42 Matheus Marques Ferreira, bacharelando em Direito, décimo período. E-mail: matheus-marques2009@live.com.

da das demandas e dificuldades enfrentadas por segurados e profissionais do setor, enriquecendo a análise e permitindo a identificação de pontos críticos do sistema. A experiência prática, somada à pesquisa acadêmica, visa contribuir para o desenvolvimento de soluções que possam reduzir os entraves e aprimorar a efetividade dos direitos previdenciários no Brasil.

Diante desse cenário, a pesquisa tem como objetivo central examinar as principais demandas judiciais relacionadas à previdência, identificando os fatores que contribuem para o aumento dessas ações e suas repercussões no sistema jurídico e social brasileiro. Para isso, adota-se uma metodologia mista que combina análises quantitativas e qualitativas.

Primeiramente, realiza-se uma revisão bibliográfica sobre o fenômeno da judicialização, abordando temas como o acesso à Justiça e as particularidades do Direito Previdenciário. Em seguida, é feita uma análise quantitativa e qualitativa das demandas judiciais nos últimos anos, destacando os tipos de ações mais frequentes, os benefícios previdenciários mais frequentemente judicializados e a autarquia previdenciária como uma das instituições mais processadas do país.

Por fim, a pesquisa discute as repercussões sociais e jurídicas desse fenômeno, ressaltando a sobrecarga do Judiciário e as principais motivações que impulsionam a judicialização. Os resultados indicam que, embora a judicialização represente uma busca legítima por direitos, ela também expõe as lacunas existentes no acesso e na eficácia do sistema previdenciário.

Conclui-se que, para assegurar a efetividade dos direitos sociais, é essencial compreender e corrigir as causas subjacentes da judicialização, o que inclui a melhoria da avaliação administrativa, a qualificação das perícias médicas e a unificação das interpretações judiciais e administrativas da legislação previdenciária. Com isso, espera-se que este trabalho contribua para a construção de um sistema previdenciário mais justo e acessível, em conformidade com os princípios fundamentais da dignidade humana e da justiça social.

1. O ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO BRASILEIRO

O acesso à justiça é um direito primordial. Sem ele nenhum dos demais direitos se realiza, conforme elenca a pensadora Maria Tereza Aina

Sadek.⁴³ Assim, qualquer ameaça ao acesso à justiça impõe sérios danos aos preceitos da igualdade e à prevalência da lei. A Constituição Federal de 1988 consagrou o acesso à justiça como um direito em seu artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.⁴⁴

Esse mandamento constitucional implica a possibilidade de que todos, sem distinção, possam recorrer à justiça, e tem como consequência atuar no sentido de construir uma sociedade mais igualitária e republicana. O direito de acesso à justiça não significa apenas recurso ao Poder Judiciário sempre que um direito seja ameaçado. Esse direito envolve uma série de instituições estatais e não estatais.

Como consta do texto constitucional⁴⁵, são vários os mecanismos e instituições que podem atuar na busca da solução pacífica de conflitos e do reconhecimento de direitos. A efetiva realização dos direitos não é, contudo, uma decorrência imediata da inclusão do direito de acesso à justiça na Constituição e em textos legais.

Ainda segundo Sadek, muito embora a legalidade provoque impactos na sociedade, sua extensão e profundidade dependem fundamentalmente de variáveis relacionadas a situações objetivas e do grau de empenho dos integrantes das instituições responsáveis pela sua efetividade. Assim, ainda que do ponto de vista da legalidade, desde 1988, um amplo rol de direitos esteja reconhecido, dificilmente se poderia dizer que a vivência de direitos seja minimamente igualitária ou compartilhada por todos.

Ao contrário, conforme a mesma pensadora transcorridas quase três décadas da vigência da Constituição de 1988, são, ainda hoje, significati-

43 SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. Revista USP, n. 101, p. 3, 2014.

44 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

45 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

vas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos e, em decorrência, há obstáculos na construção da cidadania.⁴⁶

Cappelletti e Garth em trabalho pioneiro sobre a efetivação dos direitos, identificam, no movimento de acesso à justiça, três ondas e barreiras que deveriam ser superadas para que os indivíduos, sobretudo os mais carentes, tivessem, de fato, seus direitos garantidos, transformando-se em cidadãos.⁴⁷

A primeira onda caracteriza-se pela garantia de assistência jurídica para os pobres. A segunda se manifesta na representação dos direitos difusos, e a terceira ocorre com a informalização de procedimentos de resolução de conflitos. Nesta análise, a primeira onda torna visíveis os problemas e as dificuldades decorrentes da pobreza. Daí o entendimento de que o acesso à justiça dependeria basicamente do reconhecimento da existência de um direito, juridicamente exigível; do conhecimento de como ajuizar uma demanda; e da disposição psicológica para ingressar na justiça.⁴⁸

Os autores apontam ainda, dentre as barreiras para o real acesso à justiça, o linguajar hermético por parte dos operadores do direito, procedimentos complicados, o excesso de formalismo, e os ambientes que provocam intimidação, como a suntuosidade dos tribunais. No que diz respeito à segunda onda, qualificada como de representação dos direitos difusos, o foco central está na extensão do direito de acesso à justiça. Não se trata apenas de efetivar direitos de natureza individual, mas direitos supraindividuais, referidos a grupos, categorias, coletividades. Na terceira onda, o movimento de ampliação do acesso à justiça é movido por fórmulas capazes de simplificar procedimentos no interior da justiça estatal, e também a partir da criação e da admissão de meios extrajudiciais de resolução de conflitos.⁴⁹

46 SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, n. 101, p. 3, 2014.

47 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

48 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

49 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

Trata-se da incorporação de procedimentos não adversários tanto no interior do Poder Judiciário como fora dele. O exame da situação brasileira a partir das orientações decorrentes desse modelo indica que são ponderáveis as dificuldades para surfar nas três ondas.⁵⁰

No âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Preâmbulo, já consta que o Brasil se trata de um Estado Social Democrático, em que é assegurado o exercício dos direitos sociais e individuais e a justiça, numa sociedade harmônica com solução pacífica das controvérsias.⁵¹ O art. 3º dessa Lei Maior também prevê como sendo um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa.⁵² Além desses conteúdos, o legislador constitucional, ao preocupar-se com os Direitos e Garantias Fundamentais, Direitos e Garantias Individuais e Coletivos, prevê consoante já salientado, o acesso à justiça, conforme se vê do inciso XXXV do art. 5º, que também é conhecido por Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição.⁵³

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao proclamar em seu art. 5º, XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”,⁵⁴ tornou o direito e garantia de acesso à justiça em um direito fundamental, de maneira que se pressupõe que todos, indistintamente, possuem o direito de postular, perante os órgãos do Poder Judiciário, a tutela jurisdicional adequada e efetiva, respeitan-

50 SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, n. 101, p. 4, 2014.

51 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

52 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

53 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

54 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

do-se, por óbvio, as garantias do devido processo legal e, principalmente, o seu consectário, o princípio do contraditório e da ampla defesa e, ainda, as normas de ordem processual aplicáveis à espécie.⁵⁵

2. AS DIFERENÇAS DA JUSTIÇA FEDERAL E ESTADUAL

A Justiça Federal é o órgão do Poder Judiciário competente para julgar as causas em que a União, autarquias e empresas públicas federais sejam interessadas, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.⁵⁶

Compete à Justiça Federal de 1º grau processar e julgar as seguintes causas de natureza cível, conforme a Constituição Federal em seu, artigo. 109, incs. I, II, III, V-A, VIII, X e XI:

As causas em que a União, entidade autárquica federal ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho (competência da Justiça Estadual) e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. Matéria tributária, administrativa, previdenciária e toda e qualquer outra que não seja penal nem trabalhista. Trata-se da competência em razão da pessoa.⁵⁷

Já a Justiça Estadual julga todas as demais causas que não são de competência da Justiça especializada (Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar). Entre elas estão a maioria dos crimes comuns, ações da área de família, execuções fiscais dos estados e municípios, ações cíveis etc. Dessa

55 RUIZ, Ivan Aparecido. Princípio do acesso justiça. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica> Acesso em: 09 set. 2024.

56 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) Competências da Justiça Federal. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2465. Acesso em: 09 set. 2024.

57 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

forma, é o ramo do Judiciário que mais recebe ações. É composta por juízes de Direito (primeira instância) e desembargadores (segunda instância). A organização final é competência de cada Estado e do Distrito Federal.⁵⁸

Em termos de estrutura, a Justiça Federal é composta por tribunais federais, como os Tribunais Regionais Federais (TRFs) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), além de juízes federais de primeira instância. Já a Justiça Estadual é composta por tribunais estaduais, como os Tribunais de Justiça (TJs), e juízes estaduais de primeira instância.⁵⁹

Embora a Justiça Federal e a Justiça Estadual compartilhem o objetivo de garantir a aplicação da lei e a justiça em suas respectivas esferas, suas diferenças em termos de jurisdição, competência, casos tratados e estrutura organizacional são significativas e compreender essas distinções é essencial para garantir que os casos sejam encaminhados ao tribunal apropriado e que a justiça seja administrada de maneira eficaz e eficiente.⁶⁰

2.1. O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Com essa base de estudo, é imperioso que se reconheça o acesso à justiça como princípio essencial ao funcionamento do Estado de direito. Isso porque, segundo Alexandre de Moraes um Estado estruturado sob esse postulado deve garantir, na sua atuação como um todo, isonomia substancial aos cidadãos. Na função jurisdicional, esse dever de igualdade se expressa, precisamente, pela garantia de acesso à justiça.⁶¹

58 BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). Órgãos da Justiça. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/PoderJudiciario/PoderJudiciario/OrgaosDaJustica>. Acesso em: 09 set. 2024.

59 PONTES, Jonathan. Justiça Federal vs. Estadual: Entendendo as Diferenças Fundamentais - Advogado Jonathan Pontes. Disponível em: Acesso em: 09 set. 2024. <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/justica-federal-vs-estadual-entendendo-as-diferencas-fundamentais-advogado-jonathan-pontes/2402165099>. Acesso em: 09 set. 2024.

60 PONTES, Jonathan. Justiça Federal vs. Estadual: Entendendo as Diferenças Fundamentais - Advogado Jonathan Pontes. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/justica-federal-vs-estadual-entendendo-as-diferencas-fundamentais-advogado-jonathan-pontes/2402165099>. Acesso em: 09 set. 2024.

61 MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Atlas, 2010.

Tal garantia, nas palavras de Dinamarco “figura como verdadeira cobertura geral do sistema de direitos, destinada a entrar em operação sempre que haja alguma queixa de direitos ultrajados ou de alguma esfera de direitos atingida”⁶²

Nesse sentido, o processo aparece como aspecto dinâmico, essencial para que o Estado atinja seus fins no exercício da jurisdição. Esses fins, chamados escopos da jurisdição, são de três ordens: social, política e jurídica.

Quanto à questão social, há dois objetivos: primeiro, informar aos cidadãos quanto aos seus direitos e obrigações, criando um vínculo de confiança com o Poder Judiciário; e segundo, a resolução de conflitos, valendo-se da tutela jurisdicional para alcançar a pacificação social.⁶³

Já no plano político, o escopo da jurisdição seria concretizar o poder de império estatal. Ao mesmo tempo, limitaria esse poder e conformaria seu exercício, para proteger a liberdade.

Por último, o escopo jurídico da jurisdição está representado na noção de processo justo, capaz de dar efetividade à realização do direito material. O processo justo, em um ambiente democrático e constitucional, não pode perder de vista que o procedimento é uma estrutura de formação de decisões. Por isso, é necessário que o ambiente processual seja de intenso e verdadeiro debate, sem que se imponha a superioridade do Estado-juiz. Dessa forma, o cidadão deve ser visto como participante, não apenas o destinatário do exercício da função estatal, aplicando-se o princípio da igualdade.⁶⁴

Segundo Pinho, é imperioso que o magistrado aja para assegurar, na formação da decisão, uma efetiva participação e influência de todos os

62 DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil. Vol. I, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 246.

63 DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil. Vol. I, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 246.

64 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p.49.

sujeitos processuais.⁶⁵ Apenas dessa forma, o processo também poderá ser considerado justo em seu aspecto participativo e policêntrico.⁶⁶

3. AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Previdência Social é o sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a eventos de infortúnica (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário), ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo (maternidade, prole, reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços.⁶⁷

Desde a inserção das normas relativas ao acidente de trabalho na CLPS/84⁶⁸, e, mais atualmente, com a isonomia de tratamento dos beneficiários por incapacidade não decorrente de acidente em serviço ou doença ocupacional, entende-se incorporada à Previdência a questão acidentária. É, pois, uma política governamental.⁶⁹

A Seguridade Social abrange tanto a Previdência Social como a Assistência Social (prestações pecuniárias ou serviços prestados a pessoas alija- das de qualquer atividade laborativa), e a Saúde pública (forneci-

65 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p.49.

66 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e o Necessário Redimensionamento da Intervenção Judicial na Contemporaneidade. R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 241-271, set.-dez., 2019. Disponível em: Acesso em: 09 set. 2024.f. Acesso em: 09 set. 2024.

67 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 80.

68 BRASIL. Consolidação das Leis da Previdência Social - CLPS/84. Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89312.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

69 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 80.

mento de assistência médico-hospitalar, tratamento e medicação), estes dois últimos sendo prestações do Estado devidas independentemente de contribuições.⁷⁰

O Direito Previdenciário, ramo do Direito Público, tem por objeto estudar, analisar e interpretar os princípios e as normas constitucionais, legais e regulamentares que se referem ao custeio dos regimes – que, no caso do ordenamento estatal vigente, e especificamente no caso do Regime Geral de Previdência⁷¹, também serve como financiamento das demais vertentes da Seguridade Social, ou seja, Assistência Social e Saúde –, bem como os princípios e normas que tratam das prestações previdenciárias devidas a seus beneficiários nos diversos Regimes existentes – não apenas o Regime Geral, mas também os Regimes Próprios, cujos segurados são os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios.

Registra-se o entendimento que, em razão das significativas alterações introduzidas na ordem jurídica vigente pela Emenda n. 41/2003⁷², a relação jurídica envolvendo os ocupantes de cargos públicos efetivos e vitalícios e seus dependentes, no que tange às aposentadorias e pensões, e os entes públicos mantenedores dos regimes previdenciários de que trata o art. 40 da Constituição⁷³ é de natureza eminentemente previdenciária, guardando cada vez mais similaridade com os benefícios do Regime Geral, razão pela qual pertence, desde então, ao campo de estudo do Direito

70 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 80.

71 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

72 BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 201 da Constituição Federal, dispõe sobre a organização da seguridade social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

73 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

Previdenciário, e não mais do Direito Administrativo, como tradicionalmente ocorria.⁷⁴

3.1. RELAÇÃO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO COM OUTROS RAMOS DO DIREITO

Como já asseverado, o Direito não pode ser visto como um conjunto de ramos estanques, como um todo fragmentado em partes. A coerência do ordenamento jurídico, de que nos fala Norberto Bobbio no livro *Teoria do ordenamento jurídico*, não permite que tenhamos normas que sejam incompatíveis entre si. Importa, pois, demonstrar de forma exemplificativa a relação do Direito Previdenciário com alguns ramos do Direito.⁷⁵

O primeiro ramo com o qual há íntima relação é o Direito Constitucional.⁷⁶ Dada a fixação de diversos princípios e normas no texto constitucional, resulta que o Direito Previdenciário tem sofrido grande influência deste ramo, principalmente no tópico referente à concessão de benefícios: requisitos, cálculo dos proventos, fixação de limites mínimo e máximo, entre outros.⁷⁷

No que tange ao custeio da Previdência Social, interferem diretamente os princípios e normas relativos ao sistema tributário nacional. No mesmo sentido, a fixação da competência dos entes públicos para a criação de contribuições sociais. Identifica-se também, segundo a CLT, uma grande relação com o Direito do Trabalho, pois a grande maioria dos segurados da Previdência é composta de empregados, de modo que

74 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 81

75 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. de Maria Celeste C. J. Santos, 10. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 81.

76 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 84

77 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

as alterações no campo do Direito Laboral trazem repercussões efetivas no Direito Previdenciário, e vice-versa.⁷⁸

Questões que sempre envolvem a análise destes dois ramos são facilmente verificáveis. Veja-se, a propósito, a questão da idade mínima para o trabalho – embora prevista no texto constitucional; o salário-maternidade (benefício previdenciário) e a licença à gestante (instituto de Direito do Trabalho); o afastamento do trabalho por motivo de doença, que nos primeiros quinze dias gera a obrigação ao empregador de pagar o salário, e, após isso, o direito ao benefício auxílio-doença; a sempre atual discussão sobre os efeitos da aposentadoria sobre o contrato de trabalho; o acidente de trabalho e o direito à estabilidade provisória do acidentado.⁷⁹

Já com o Direito Civil⁸⁰, a relação do Direito Previdenciário se dá a partir de vários aspectos. O principal deles, a nosso ver, é a conceituação da responsabilidade civil, da qual vai se socorrer o Direito Previdenciário, nas questões envolvendo acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, para revelar a responsabilidade do tomador dos serviços.⁸¹

Além disso, também se verifica a necessidade de interação com o Direito Civil na caracterização do estado das pessoas – filiação, casamento e sua dissolução, bem como a união estável, a homoafetiva e as questões ligadas às relações afetivas simultâneas e paralelas, para fins de dependência previdenciária; ainda cabe salientar a aplicação dos conceitos de capacida-

78 BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

79 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

80 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

81 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

de e incapacidade civil, emancipação, ausência e morte presumida, todos obtidos das normas do Código Civil.⁸²

Em relação ao Direito Tributário, vale-se o Direito Previdenciário de um sem-número de princípios e normas para o suprimento de lacunas na legislação de custeio, trazendo daí os conceitos de contribuinte, responsabilidade por substituição, sub-rogação, solidariedade, moratória. Naturalmente, a utilização de institutos do Direito Tributário pressupõe a ausência de norma específica na legislação própria do Direito Previdenciário.⁸³

Do Direito Empresarial vai-se extrair toda a matéria relativa à classificação dos empresários como segurados obrigatórios, bem como a responsabilidade dos sócios gestores pelo inadimplemento de obrigações perante a legislação de custeio, a conceituação de cotas de participação nos lucros e dividendos.⁸⁴ A escrituração contábil é de extrema relevância para a ação fiscal, que deverá observar sua regularidade, conforme as normas deste ramo do Direito Privado.⁸⁵

O Direito Administrativo guarda correlação com o Direito Previdenciário em função da atividade estatal desenvolvida pela autarquia gestora – entidade da Administração Indireta.⁸⁶ Assim, a organização da Previ-

82 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

83 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

84 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 84

85 BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

86 BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

dência Social na estrutura do Poder Executivo, a expedição dos atos administrativos – normativos ou não –, os direitos, deveres e obrigações dos servidores que atuam na autarquia previdenciária em relação aos beneficiários e contribuintes com que se relacionam, merecem especial atenção no estudo do Direito Previdenciário.⁸⁷

Sendo assim, os atos de concessão de benefícios e o procedimento contencioso administrativo estarão diretamente jungidos aos seus princípios e normas.⁸⁸ Na ocorrência de prática de infração à legislação previdenciária, há que se observar se a conduta do agente caracteriza delito ou contravenção penal. Daí a importância da relação com o Direito Penal. Desse ramo obter-se-á a tipificação de condutas reprováveis sob o ponto de vista criminal, sujeitas à sanção penal, cabendo ao estudioso do Direito Previdenciário ter delas noção.⁸⁹

Por fim, Direito Processual tem recebido diversas alterações com base em normas inseridas na legislação da Previdência Social.⁹⁰ Desse modo, tem-se na Lei de Custeio diversos privilégios ao ente autárquico previdenciário, na execução fiscal; nas ações em que o INSS figura como réu, prevalecem os prazos especiais conferidos à Fazenda Pública.⁹¹ Em contrapartida, o processo contencioso administrativo, de interesse de contri-

87 BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

88 BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

89 BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

90 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 83 e 84.

91 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

buinte ou beneficiário, se abastece de vários princípios processuais, para a consecução do princípio--mor, do devido processo legal.⁹²

3.2. PRINCÍPAIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

A aposentadoria programada é concedida aos trabalhadores urbanos devem ter no mínimo 62 anos (mulheres) e 65 anos (homens) e também ser contribuintes por no mínimo 15 anos (mulheres) e 20 anos (homens), de acordo com a Emenda Constitucional 103 de 2019.⁹³ Os trabalhadores rurais se aposentam mais cedo, 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens) e precisam comprovar 180 meses trabalhados no mínimo.⁹⁴

Já a aposentadoria especial é um direito concedido a trabalhadores que, por natureza de suas ocupações, atuam em condições que podem prejudicar a saúde ou integridade física ao longo dos anos.⁹⁵

Existem também os casos especiais como os dos professores de escola pública e privada, a aposentadoria acontece igual a programada, mas com a diferença de precisarem atingir 5 anos a menos que os demais, 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, e no mínimo 25 anos de contribuição em atividade de magistério tanto para mulher quanto para o homem.⁹⁶ E para a pessoa com deficiência (PCD) a aposentadoria acontece a

92 Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p 83 e 84.

93 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emendas/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

94 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emendas/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

95 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emendas/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

96 BRASIL. Lei nº 13.637, de 20 de março de 2018. Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezem-

partir da comprovação de contribuição de no mínimo 15 anos exclusivamente na condição de pessoa com deficiência, e idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres. No caso da aposentadoria por tempo de contribuição, a redução do tempo mínimo necessário depende do grau de deficiência (leve, moderada ou grave) avaliada pela perícia médica.⁹⁷

No caso da aposentadoria não programada: é concedida a partir da incapacidade permanente de exercer qualquer atividade laborativa, e que não possa ser reabilitado em outra profissão (de acordo com avaliação da perícia médica).⁹⁸

Já no caso de Auxílio por incapacidade temporária, o antigo auxílio-doença, basta possuir a qualidade de segurado e comprovar através da perícia médica, a incapacidade para trabalhar, por motivo de doença ou acidente, por mais de 15 dias consecutivos.⁹⁹ É também necessária a comprovação de contribuição com o INSS por no mínimo 12 meses, exceto em caso de acidente.¹⁰⁰

bro de 1990, para dispor sobre aposentadoria especial para os professores. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l13637.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

97 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emendas/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

98 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emendas/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

99 PAULA, Beatriz de. Supervisão de Martha Imenes. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) Você conhece os benefícios previdenciários? Confira alguns deles e quem tem direito, 2024 Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/voce-conhece-os-beneficios-previdenciarios-confira-alguns-deles-e-quem-tem-direito>. Acesso em: 09 set. 2024.

100 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emendas/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

Também existe o Auxílio-acidente que é um benefício de caráter indenizatório pago quando, em decorrência de acidente, apresenta sequelas permanentes e que reduz consideravelmente a capacidade de trabalho do segurado. Essa indenização não impede que o segurado continue trabalhando.¹⁰¹

O Salário-maternidade que é benefício para mulheres com o motivo de nascimento de filho(a), aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. Os homens também têm direito ao salário-maternidade em caso de falecimento da gestante.¹⁰²

O Auxílio-reclusão que é necessário que o segurado que foi preso esteja em regime fechado, seja contribuinte nos últimos 24 meses (pelo menos) e seja considerado de baixa renda e quem terá direito ao auxílio-reclusão será o dependente do segurado, como companheira ou companheiro; cônjuge; filhos menores de 21 anos ou filhos inválidos ou com deficiência intelectual, mental ou deficiência grave; pais do segurado; irmãos do segurado, menores de 21 anos ou irmãos inválidos ou com deficiência intelectual, mental ou deficiência grave.¹⁰³

A Pensão por morte que é devida aos dependentes de quem é segurado do INSS; está em qualidade de segurado (contribuinte ou no chamado ‘período de graça’); estiver recebendo benefício ou possuir direito adquirido a benefício.¹⁰⁴

101 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emen-das/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

102 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emen-das/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024

103 PAULA, Beatriz de. Supervisão de Martha Imenes. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) Você conhece os benefícios previdenciários? Confira alguns deles e quem tem direito, 2024 Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/voce-conhece-os-beneficios-previdenciarios-confira-alguns-deles-e-quem-tem-direito>. Acesso em: 09 set. 2024.

104 PAULA, Beatriz de. Supervisão de Martha Imenes. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) Você conhece os benefícios previdenciários? Confira alguns deles e quem tem

E por fim, o benefício de Prestação Continuada – BPC que se encontra previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade.¹⁰⁵ No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.¹⁰⁶

3.3. PRINCÍPIOS DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

O princípio dignidade humana é um dos grandes princípios do Direito brasileiro de modo geral.¹⁰⁷ Afinal, é disposta já no art. 1º da Constituição Federal. E é apresentada como dos fundamentos do Estado de Direito. Portanto, não poderia deixar de integrar os princípios do direito previdenciário. Isto, sobretudo, porque se trata de uma área cujo princípio objetivo é a assistência às vidas humanas.¹⁰⁸

direito, 2024 Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/voce-conhece-os-beneficios-previdenciarios-confira-alguns-deles-e-quem-tem-direito>. Acesso em: 09 set. 2024.

105 BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Benefício de Prestação Continuada (BPC). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc#:~:text=O%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada,com%20defici%C3%Aancia%20de%20qualquer%20idade>. Acesso em: 09 set. 2024.

106 BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

107 FACHINI, Tiago. Direito Previdenciário: guia completo atualizado 2024. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/guia-completo-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 09 set. 2024.

108 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

Temos também o princípio da solidariedade social que talvez seja o que mais traduz o direito previdenciário.¹⁰⁹ Ele orienta todas as medidas de proteção do Estado, mas também o dever coletivo da sociedade de financiar, direta ou indiretamente, a seguridade social, disposto na Constituição Federal. É, portanto, o princípio que caracteriza e baseia o principal objetivo do direito previdenciário. Por óbvio, deve atuar conforme o princípio da dignidade humana. No entanto, é ele que fortalece os deveres já mencionados.¹¹⁰

Além disso, temos o Princípio da proteção ao hipossuficiente que apesar das intenções de manutenção da existência digna através da solidariedade social e da concessão de benefícios pecuniário, é importante a consciência de que a verba utilizada para fins de direito previdenciário parte de algum ponto. Como já mencionado, as receitas podem ser provenientes tanto de contribuições diretas quanto da destinação de impostos arrecadados. No entanto, devem ser condizentes com os valores comprometidos com os benefícios concedidos.¹¹¹

Por fim, o Princípio da vedação do retrocesso que é bastante conhecido no direito trabalhista. No entanto, também está presente no direito previdenciário.¹¹² E relaciona-se bastante com o princípio vislumbrado da proteção ao hipossuficiente. Isto porque prevê que os direitos concedidos não podem ser retirados. E, contribui assim, para a proteção dos hipossuficientes.¹¹³

109 FACHINI, Tiago. Direito Previdenciário: guia completo atualizado 2024. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/guia-completo-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 09 set. 2024.

110 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

111 FACHINI, Tiago. Direito Previdenciário: guia completo atualizado 2024. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/guia-completo-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 09 set. 2024.

112 FACHINI, Tiago. Direito Previdenciário: guia completo atualizado 2024. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/guia-completo-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 09 set. 2024.

113 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência

4. HÁ UMA JUDICIALIZAÇÃO EXCESSIVA PREVIDENCIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO?

Dados do CNJ mostram que os pedidos de acesso a benefícios previdenciários constituem o tema mais judicializado em varas e tribunais federais, representando mais da metade dos novos casos. A participação da matéria é relevante também na Justiça estadual sob competência delegada, bem como nas duas cortes superiores, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).¹¹⁴

Entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) analisou pouco mais de 9,5 milhões de solicitações de benefícios, dos quais 5,5 milhões foram concedidos e 4 milhões foram indeferidos. Essas demandas chegaram à porta do Judiciário e, entre as possíveis causas do excesso de judicialização, os pesquisadores apontam: ineficiências na capacidade administrativa do INSS, por falta de pessoal e de recursos; demora na resposta administrativa por parte do INSS; escolha institucional pela expansão da intervenção judicial; e divergência entre a legislação e a atuação administrativa (critérios para concessão e cálculo do benefício).¹¹⁵

Outro órgão que alerta para o problema é o Ministério Público Federal (MPF) que chama a atenção para o excesso de judicialização envolvendo direitos previdenciários e assistenciais. Segundo a procuradora regional da República Zélia Pierdoná, coordenadora do Grupo de Trabalho Interinstitucional Previdência e Assistência Social da Câmara de Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral do MPF

cia da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

114 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pesquisa apresenta hiperjudicialização dos benefícios previdenciários. CNJ, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-debate-hiperjudicializacao-dos-beneficios-previdenciarios/>. CNJ, 12 set. 2023. Acesso em: 17 set. 2024.

115 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pesquisa apresenta hiperjudicialização dos benefícios previdenciários. CNJ, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-debate-hiperjudicializacao-dos-beneficios-previdenciarios/>. CNJ, 12 set. 2023. Acesso em: 17 set. 2024.

(1CCR), o tema merece reflexão aprofundada, pois tem impacto direto na qualidade dos serviços prestados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) a beneficiários, segurados e dependentes.¹¹⁶

Atuando na área de previdência social dentro do Ministério Público desde 2003, Zélia Pierdoná associou as dificuldades enfrentadas pela autarquia à “ampliação da indústria da judicialização” no país. Um levantamento feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU) comprovou que, somente em 2017, o gasto com benefícios do INSS decorrentes de decisões judiciais foi de R\$ 92 bilhões, representando 15% de toda a despesa previdenciária.¹¹⁷

Esse cenário, na avaliação de Pierdoná, mostra que a distribuição de recursos públicos favorece o setor judiciário, em detrimento da administração de assistência social e previdência, prejudicando sua estrutura. “Enquanto cresce a participação da Justiça, aumentam os recursos para perícias judiciais e outras questões, reduzindo o orçamento da administração para aperfeiçoamento da autarquia previdenciária que analisa os benefícios”, pontuou.

Ainda segundo a procuradora, uma vez que o Judiciário analisa casos individuais, o impacto da judicialização excessiva é “o favorecimento de alguns beneficiários e a flexibilização de direitos”. A solução para esse problema, na avaliação de Pierdoná, é a priorização da prestação administrativa, com uma política de destinação de recursos que valorize a estrutura do órgão previdenciário, capacite e melhore as condições de trabalho dos

116 BRASIL. Ministério Público Federal. Excesso de judicialização de direitos previdenciários prejudica atendimento do INSS e amplia desigualdade, alerta MPF. 01.jun de 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/excesso-de-judicializacao-de-direitos-previdenciarios-prejudica-atendimento-do-inss-e-amplia-desigualdade-alerta-mpf>. Acesso em: 17 set. 2024.

117 BRASIL. Ministério Público Federal. Excesso de judicialização de direitos previdenciários prejudica atendimento do INSS e amplia desigualdade, alerta MPF. 01.jun de 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/excesso-de-judicializacao-de-direitos-previdenciarios-prejudica-atendimento-do-inss-e-amplia-desigualdade-alerta-mpf>. Acesso em: 17 set. 2024.

servidores, reforce a estrutura tecnológica e alcance medidas que promovam celeridade e eficiência para a prestação dos serviços.¹¹⁸

4.1. O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) COMO A INSTITUIÇÃO MAIS PROCESSADA DO PAÍS

Com mais de 4 milhões de processos judiciais, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a instituição mais processada do país. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o órgão da Previdência Social acumula cerca de 3,8 milhões de ações judiciais, o que representa 4,5% dos processos em tramitação na Justiça brasileira. Segundo o órgão, os problemas com perícias médicas e entraves nos sistemas são os principais gargalos que levam a uma judicialização excessiva dos pedidos de aposentadoria, pensões e outros auxílios.¹¹⁹

Somente os pedidos relacionados a benefícios por incapacidade respondem por quase 1,3 milhão de ações ou 34% de todos os processos contra o INSS. A maioria são ações de segurados em busca do benefício por incapacidade temporária, seja ele o auxílio-doença tradicional (nos casos de doença ou acidente) ou o acidentário (nos casos de acidente de trabalho ou doença laboral) somando quase 800 mil pedidos aguardando decisão judicial.

A antiga aposentadoria por invalidez, quando a incapacidade do trabalhador é permanente, também se destaca, com 496 mil processos, mas outros tipos de pedidos de benefício chamam a atenção, como a aposentadoria por tempo de contribuição, que acumula 537,7 mil ações judiciais,

118 BRASIL. Ministério Público Federal. Excesso de judicialização de direitos previdenciários prejudica atendimento do INSS e amplia desigualdade, alerta MPF. 01.jun de 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/excesso-de-judicializacao-de-direitos-previdenciarios-prejudica-atendimento-do-inss-e-amplia-desigualdade-alerta-mpf>. Acesso em: 17 set. 2024.

119 EXTRA. INSS é a instituição mais processada do país com quase quatro milhões de ações judiciais. Extra, Rio de Janeiro, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/noticia/2024/06/inss-e-a-instituicao-mais-processada-do-pais-com-quase-quatro-milhoes-de-acoes-judiciais.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2024.

e a aposentadoria especial, nos casos em que o trabalhador é exposto a insalubridade, periculosidade ou penosidade tendo quase 245 mil ações.¹²⁰

4.2. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS MAIS JUDICIALIZADOS

Dados de 2021 indicam que cerca de 61% das ações previdenciárias envolvem benefícios por incapacidade, como aposentadoria por invalidez e auxílio-doença. Essas informações foram apresentadas em relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e em decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ).¹²¹

Segundo o mesmo estudo, seguido pela aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de serviço são os benefícios que aparecem na listagem dos cinco maiores assuntos do segmento e que provocam a maior causa de judicialização.¹²²

Na primeira instância, o tempo médio de tramitação de processos previdenciários na Justiça Federal de primeira instância costuma ser de 2 a 4 anos. Esse tempo pode variar dependendo do número de processos em trâmite na vara e da quantidade de recursos interpostos pelas partes.

Já na segunda instância, quando há recurso para os Tribunais Regionais Federais (TRFs), o prazo médio pode se estender por mais 2 a 3 anos.

Por fim, os casos que chegam ao STJ ou STF: Processos que envolvem matéria constitucional ou de grande repercussão podem se arrastar por mais 2 a 5 anos, dependendo da instância superior.

120 EXTRA. INSS é a instituição mais processada do país com quase quatro milhões de ações judiciais. Extra, Rio de Janeiro, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/noticia/2024/06/inss-e-a-instituicao-mais-processada-do-pais-com-quase-quatro-milhoes-de-acoes-judiciais.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2024.

121 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números 2022. CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

122 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números 2022. CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

O estudo indica que esses números são indicativos e podem variar regionalmente, com estados mais sobrecarregados apresentando prazos mais longos. Para ações previdenciárias, o tempo excessivo de tramitação é uma das causas do aumento de demandas judiciais, especialmente em virtude da urgência dos beneficiários em obter a concessão ou revisão dos seus benefícios.¹²³

5. QUAIS AS PRINCIPAIS QUESTÕES QUE CAUSAM A JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO?

A judicialização previdenciária no Brasil ocorre devido a uma série de fatores. Um dos principais é a quantidade de erros administrativos do INSS, que incluem falhas na análise de pedidos e indeferimentos indevidos.

Além disso, a morosidade na concessão de benefícios, a falta de qualidade das perícias médicas e as divergências entre as interpretações judiciais e administrativas da legislação previdenciária também agravam o problema. A complexidade das normas e a inadequação de laudos periciais muitas vezes obrigam os segurados a buscar a justiça para garantir seus direitos¹²⁴

5.1. A RETRAÇÃO DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA PROVOCANDO JUDICIALIZAÇÃO

Segundo dados do Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS), O nível de concessões de prestações da seguridade social tem se reduzido drasticamente nas últimas décadas, enquanto aumenta exponencialmente o número de cancelamentos administrativos. O INSS, autarquia fede-

123 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números 2022. CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

124 VAZ, Paulo Afonso Brum. Judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftn13. Acesso em: 20 set. 2024.

ral encarregada de conceder os benefícios previdenciários e assistenciais, transforma-se, em velocidade acelerada, em uma via de mão única. Somente saem e não entram novos beneficiários.¹²⁵

Ainda que seja necessário o cancelamento de benefícios indevidos, percebe-se um esforço do Executivo, convalidado pelo Legislativo, dirigido ao cancelamento de benefícios, principalmente aqueles concedidos judicial ou administrativamente em razão de incapacidade, fazendo uso de incentivos escancaradamente tendenciosos ao não reconhecimento de incapacidade laboral, como são os bônus concedidos aos peritos federais (que incentivam a superficialidade e a negativa).¹²⁶

Além disso, ainda segundo Paulo Afonso Brum Vaz são escandalosos os casos de negativa de concessão de benefícios sob o argumento da falta de prova dos requisitos prescritos em lei, como tempo de contribuição e/ou de trabalho rural, incapacidade laboral ou demonstração do exercício de atividade especial, decorrentes de postura da autarquia previdenciária calcada em interpretação meramente literal das leis previdenciárias – desconsiderando princípios constitucionais e entendimentos consolidados nos tribunais.¹²⁷

5.2. FALTA DE QUALIDADE NAS PERÍCIAS MÉDICAS

A qualidade e a inconsistência das perícias realizadas pelo INSS são frequentemente apontadas como uma causa importante. Em muitos ca-

125 LORRAN, Tácio. INSS: veja quais são os benefícios mais negados em 2020 e como evitar o problema. *Metrópoles*, 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/inss-veja-quais-sao-os-beneficios-mais-negados-em-2020-e-como-evitar-o-problema>. Acesso em: 20 set. 2024.

126 VAZ, Paulo Afonso Brum. Judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. *Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftn13. Acesso em: 20 set. 2024.

127 VAZ, Paulo Afonso Brum. Judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. *Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftn13. Acesso em: 20 set. 2024.

sos, as decisões administrativas não correspondem às perícias realizadas posteriormente pelo Judiciário, o que leva os beneficiários a buscarem revisão.¹²⁸

Além disso, a falta de recursos humanos e tecnológicos no INSS também compromete a análise de pedidos, levando a atrasos que forçam os segurados a recorrerem ao Judiciário.¹²⁹

5.3. AS DIVERGÊNCIAS ENTRE AS INTERPRETAÇÕES JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O INSS, em muitos casos, adota uma interpretação mais restritiva da legislação previdenciária, negando ou indeferindo benefícios com base em critérios rígidos. O órgão busca cumprir normas administrativas que muitas vezes não acompanham atualizações jurisprudenciais, o que pode resultar em uma negação de benefícios que o Judiciário, posteriormente, considera válidos.¹³⁰

Por outro lado, o Judiciário costuma adotar uma interpretação mais ampliada e protetiva em relação aos direitos dos segurados. Os juízes levam em consideração o princípio da dignidade da pessoa humana e a função social da Previdência. Isso significa que, ao avaliar um caso, o Judiciário pode levar em conta não apenas a literalidade da lei, mas também

128 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ações previdenciárias: pesquisa registra causas da revisão judicial de decisões administrativas. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-pesquisa-registra-causas-da-revisao-judicial-de-decisoes-administrativas/>. Acesso em: 23 set. 2024.

129 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ações previdenciárias: pesquisa registra causas da revisão judicial de decisões administrativas. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-pesquisa-registra-causas-da-revisao-judicial-de-decisoes-administrativas/>. Acesso em: 23 set. 2024.

130 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ações previdenciárias: pesquisa registra causas da revisão judicial de decisões administrativas. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-pesquisa-registra-causas-da-revisao-judicial-de-decisoes-administrativas/>. Acesso em: 23 set. 2024.

princípios constitucionais e tratados internacionais de direitos humanos, o que amplia o direito dos beneficiários.¹³¹

Além disso, ocorrem também situações em que o Judiciário interpreta a legislação de forma diversa ao longo do tempo, em especial após reformas previdenciárias. O INSS pode continuar aplicando uma interpretação mais antiga, enquanto os tribunais adotam uma visão mais atualizada e progressiva. Isso é comum, por exemplo, nas regras sobre aposentadoria especial e benefícios assistenciais, como o BPC (Benefício de Prestação Continuada).¹³²

Por todo o exposto na presente pesquisa, podemos observar através de livros, artigos e dados do CNJ, TCU e do INSS sobre aspectos do Direito Previdenciário. Como acesso a justiça, suas características, se há uma judicialização excessiva no Direito brasileiro e suas causas.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa sobre a judicialização da previdência social no Brasil evidencia um fenômeno de extrema complexidade e relevância social, refletindo a crescente insatisfação da população com as políticas públicas de seguridade social.

O contexto de crise econômica e os desafios estruturais enfrentados pelo sistema previdenciário são fatores que amplificam a busca dos cidadãos por direitos que muitas vezes não são plenamente atendidos por meios administrativos. Essa busca, embora legítima, revela um cenário preocupante, onde o Judiciário se torna o último recurso para a efetivação de direitos sociais fundamentais.

131 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria aponta falhas do INSS no processo de análise de recursos previdenciários. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-aponta-falhas-do-inss-no-processo-de-analise-de-recursos-previdenciarios.htm>. Acesso em: 23 set. 2024.

132 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ações previdenciárias: pesquisa registra causas da revisão judicial de decisões administrativas. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-pesquisa-registra-causas-da-revisao-judicial-de-decisoes-administrativas/>. Acesso em: 23 set. 2024.

Através de uma análise cuidadosa, este estudo foi estruturado em três etapas que proporcionaram uma compreensão abrangente do fenômeno da judicialização. A revisão da literatura destacou questões cruciais, como o acesso à Justiça e as particularidades do Direito Previdenciário, fornecendo uma base teórica sólida para a investigação.

A análise quantitativa e qualitativa das demandas judiciais nos últimos anos revelou que a autarquia previdenciária é uma das instituições mais processadas do país, sinalizando a urgência de uma reavaliação das práticas e procedimentos administrativos que regem a previdência social.

Os resultados obtidos indicam que, embora a judicialização represente uma busca válida por direitos, ela também expõe as lacunas existentes no acesso e na eficácia do sistema previdenciário. A sobrecarga do Judiciário não é apenas um reflexo do aumento das ações, mas também um indicativo de falhas estruturais que precisam ser abordadas.

As principais motivações que impulsionam essa judicialização, identificadas ao longo do trabalho, evidenciam a necessidade de reformas que melhorem a gestão e a operação do sistema previdenciário.

Portanto, conclui-se que, para assegurar a efetividade dos direitos sociais, é essencial não apenas compreender as causas subjacentes da judicialização, mas também implementar mudanças significativas. A melhoria na avaliação administrativa, a qualificação das perícias médicas e a unificação das interpretações judiciais e administrativas da legislação previdenciária são passos fundamentais para a construção de um sistema mais justo e acessível.

Este trabalho, além de iluminar as questões que cercam a judicialização previdenciária, busca contribuir para a construção de um sistema que respeite e promova os princípios da dignidade humana e da justiça social. Espera-se que as discussões geradas a partir desta pesquisa inspirem futuras investigações e fomentem um diálogo produtivo entre acadêmicos, gestores e operadores do Direito, com o objetivo de desenvolver políticas públicas que realmente atendam às necessidades da população.

Dessa forma, a judicialização não deve ser vista apenas como um sintoma de falhas do sistema, mas como uma oportunidade de repensar e reformular as práticas que cercam a previdência social no Brasil. Ao re-

conhecer e agir sobre as fraquezas do sistema, é possível não apenas diminuir a carga sobre o Judiciário, mas também restabelecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e assegurar que seus direitos sejam efetivamente respeitados e garantidos.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. de Maria Celeste C. J. Santos, 10. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 81.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Consolidação das Leis da Previdência Social - CLPS/84. Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1984**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89312.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 201 da Constituição Federal, dispõe sobre a organização da seguridade social, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de seguridade social, em especial a Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/emendas/2019/emc103.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Benefício de Prestação Continuada (BPC). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc#:~:text=O%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada,com%20defici%C3%Aancia%20de%20qualquer%20idade>. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.637, de 20 de março de 2018. Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre aposentadoria especial para os professores. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l13637.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ações previdenciárias: pesquisa registra causas da revisão judicial de decisões administrativas. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-pesquisa-registra-causas-da-revisao-judicial-de-decisoes-administrativas/>. Acesso em: 23 set. 2024.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pesquisa apresenta hiperjudicialização dos benefícios previdenciários. CNJ, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-debate-hiper>

judicializacao-dos-beneficios-previdenciarios/. CNJ, 12 set. 2023.
Acesso em: 17 set. 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. I, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 246.

EXTRA. **INSS é a instituição mais processada do país com quase quatro milhões de ações judiciais**. Extra, Rio de Janeiro, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/noticia/2024/06/inss-e-a-instituicao-mais-processada-do-pais-com-quase-quatro-milhoes-de-acoes-judiciais.ghhtml>. Acesso em: 17 set. 2024.

FACHINI, Tiago. **Direito Previdenciário: guia completo atualizado 2024**. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/guia-completo-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 09 set. 2024.

LORRAN, Tácio. **INSS: veja quais são os benefícios mais negados em 2020 e como evitar o problema**. Metrôpoles, 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/inss-veja-quais-sao-os-beneficios-mais-negados-em-2020-e-como-evitar-o-problema>. Acesso em: 20 set. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2010.

PAULA, Beatriz de. Supervisão de Martha Imenes. **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) Você conhece os benefícios previdenciários? Confira alguns deles e quem tem direito**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/voce-conhece-os-beneficios-previdenciarios-confira-alguns-deles-e-quem-tem-direito>. Acesso em: 09 set. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A Releitura do Princípio do Acesso à Justiça e o Necessário Redimensionamento da Intervenção Judicial na Contemporaneidade**. R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 241-271, set.-dez., 2019. Disponível em: [link]. Acesso em: 09 set. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p.49.

PONTES, Jonathan. **Justiça Federal vs. Estadual: Entendendo as Diferenças Fundamentais - Advogado Jonathan Pontes**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/justica-federal-vs-estadual-entendendo-as-diferencas-fundamentais-advogado-jonathan-pontes/2402165099>. Acesso em: 09 set. 2024.

RUIZ, Ivan Aparecido. **Princípio do acesso justiça. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica>. Acesso em: 09 set. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria aponta falhas do INSS no processo de análise de recursos previdenciários**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-aponta-falhas-do-inss-no-processo-de-analise-de-recursos-previdenciarios.htm>. Acesso em: 23 set. 2024.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial**. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftn13. Acesso em: 20 set. 2024.

LENÇÓIS ENTRE GRADES

*Nilson Tadeu Reis Campos Silva*¹³³

INTRODUÇÃO

A posição que um indivíduo ocupa dentro de uma estrutura social, é determinada por diversos fatores, tais como classe social, profissão, educação, e renda, o que, de um lado influencia significativamente o acesso a recursos e, de consequência, às oportunidades que as pessoas têm ao longo da vida, permitindo-lhes ter maiores chances de ascensão profissional e maior participação na vida política – o que, em tese, lhes outorga maior facilidade para influenciar as decisões políticas e para defender seus interesses.

Como o *status* social é passível de transmissão de geração em geração, essa transferência pode perpetuar as desigualdades existentes – seja a limitação de oportunidades causada por discriminação, seja pela falta de acesso a serviços públicos como educação, saúde e transporte público de qualidade.

A classificação oficial conferida pelo ordenamento jurídico a uma pessoa, país ou organização – é que é determinante de seus direitos, responsabilidades, deveres e obrigações.

133 Pós-Doutor em Direito (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa); Doutor em Direito (Instituição Toledo de Ensino); Mestre em Direito (Universidade Estadual de Londrina); Bacharel em Direito (Universidade Estadual de Maringá); Professor Associado da UEM e Professor Colaborador da UENP. Advogado.

Por isso, se um indivíduo comete um crime e é recluso, decai do seu *status*, sendo-lhe impingida uma estressante e radical modificação de padrões de vida, o que produz sofrimento pelo isolamento social e que o submete à influência criminógena das subculturas da prisão.

A prática de visitas íntimas em estabelecimentos penais é um tema controverso e complexo, em todos os países e que envolve questões relacionadas à dignidade da pessoa humana, à ressocialização, à segurança, à religião e à ordem pública.

Apesar da relevância do tema, a legislação brasileira que regulamenta as visitas íntimas apresenta lacunas e divergências interpretativas, o que resulta em uma aplicação desigual e muitas vezes arbitrária desse direito.

A presente pesquisa se justifica pela necessidade de aprofundar o estudo sobre as visitas íntimas em presídios, com o objetivo de identificar os principais desafios e limitações da legislação atual e propor aprimoramentos que garantam a efetivação desse direito, sem comprometer a segurança dos estabelecimentos penais.

A relevância desta pesquisa se justifica por diversos motivos:

Dignidade da pessoa humana: o direito à visita íntima é considerado um aspecto fundamental para a manutenção dos laços familiares e afetivos dos presos, contribuindo para sua saúde mental e emocional, e facilitando o processo de ressocialização.

Segurança: apesar dos receios relacionados à segurança dos estabelecimentos prisionais, estudos indicam que as visitas íntimas, quando adequadamente regulamentadas, não aumentam o risco de fugas ou de introdução de objetos ilícitos nos presídios.

Relevância social: a temática das visitas íntimas impacta diretamente a vida de milhares de pessoas, tanto a dos presos quanto de seus familiares, e provoca repercussões sociais mais amplas.

Lacunas na legislação: a legislação brasileira sobre o tema apresenta diversas lacunas e ambiguidades, o que gera insegurança jurídica e desigualdade na aplicação das normas.

A pesquisa bibliográfica se configura como a metodologia mais adequada para este estudo, pois permitirá analisar a evolução histórica da legislação sobre visitas íntimas no Brasil; identificar os principais argu-

mentos a favor e contra a prática de visitas íntimas; comparar a legislação brasileira com a de outros países; analisar a jurisprudência sobre o tema, detectando os principais entendimentos dos tribunais; verificar as principais lacunas e contradições da legislação atual; contribuir para o debate sobre a importância das visitas íntimas para a ressocialização dos presos e para o aprimoramento da legislação brasileira, buscando garantir um tratamento mais humano e justo aos detentos, sem comprometer a segurança da sociedade.

Com base nessa análise, será possível propor aprimoramentos legislativos que visem: garantir o direito à visita íntima de forma clara e objetiva; estabelecer critérios claros para a concessão e a suspensão das visitas íntima; definir as condições e os procedimentos para a realização das visitas íntimas; e assegurar a segurança dos estabelecimentos penais e a dos agentes penitenciários.

Em suma, a presente pesquisa contribuirá para o debate sobre a importância das visitas íntimas para a ressocialização dos presos e para o aprimoramento da legislação brasileira, buscando garantir um tratamento mais humano e justo aos detentos, sem comprometer a segurança da sociedade.

1. DIMENSÕES DA ABORDAGEM DE VISITAS ÍNTIMAS

Neste cenário, pode-se apontar, sob a perspectiva biopsicossocial (que leva em conta, além de fatores sociais, as condições psicológicas e emocionais, o contexto social e ambiental em que o indivíduo preso está inserido), que o direito do preso a visitas íntimas se presta como significativa atenuante desse sofrimento e dessa influência, colaborando com a sua reabilitação.

Deve ser presente a distinção de que “a dignidade sexual aflora na esfera íntima e privada, na qual a sociedade não pode adentrar para instituir regras, enquanto o Estado, desde que pautado na premissa da dignidade, pode se valer das agendas públicas para tutelar juridicamente um direito.” (CAMPOS SILVA, CASTRO. p. 92)

É consabido que é preciso a existência de uma lei para que o direito nela prescrito seja efetivado e para que seja permitido o seu exercício pelo seu titular.

Exemplo censurável dessa constatação advém do fato de que, tendo sido editada em 1994 a Resolução nº 14 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, fixando as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil, em cumprimento à Recomendação aprovada na sessão de 26 de abril a 6 de maio de 1994 pelas Nações Unidas, e conhecidas como Regras de Nelson Mandela, na prática nada mudou.

O ambiente prisional brasileiro é e continua sendo degradante: celas superlotadas, úmidas, sem higiene, em prédios em ruínas, o que impede quaisquer prognósticos de não reincidência e que levou ao ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 alcinhada de pedido de reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2015 que declarou que o referido sistema estava violando a dignidade da pessoa humana e também a Convenção Americana dos Direitos Humanos.

Em termos práticos, a declaração do Supremo Tribunal Federal deferiu apenas a liberação de recursos do fundo penitenciário e a realização de audiência de custódia.

Destaque-se, no mesmo sentido, em especial a violação à Regra 58-2, da Resolução 70/175 da Assembleia Geral das Nações Unidas:

O predomínio da ótica masculina também se dá, como fato indiscutível, na história, na arte, ciência e política, o que leva o liberalismo moderno a sofrer de contradições não resolvidas, exaltando o individualismo e a liberdade, enquanto condena as ordens sociais como opressivas, contradições herdadas pelo feminismo que, excedendo sua missão (a busca de igualdade política para as mulheres), acabou por rejeitar a contingência traduzida na limitação humana pela natureza ou pelo destino, como sublinha Paglia (1992).

Quiçá devido à essa escassez de referências excludentes de figuras femininas, mesmo com aumento significativo do aprisionamento de mulheres no Brasil nas últimas décadas (567,4% de 2000 a 2014 – BRASIL, 2016, p. 9), a vida das jovens detentas prisionais ainda hoje é ignorada pela criminologia, e esta ausência de pauta é que justifica o objetivo deste texto

desde um corte transversal sobre as jovens infratoras e o direito a visitas íntimas.

Deve-se ter em mente que a dignidade sexual de homens e mulheres se constitui no mais fundamental dos direitos humanos.

O objetivo geral desta pesquisa é oferecer um panorama completo sobre a existência de Projetos de Lei, no Brasil, que versem sobre a visita íntima. E, de modo específico, analisar as principais regras internacionais sobre o tratamento dispensado a mulheres presas, quais sejam as Regras de Bangkok e as Regras de Mandela.

O presente artigo, com apoio no método dedutivo, parte da premissa (maior) de que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, sendo por isso tanto o objetivo a ser alcançado e tutelado juridicamente, quanto o limite imposto ao Estado e à sociedade.

De outro lado está a premissa (menor), segundo a qual cabe à sociedade, ao Estado e à família, proteger a criança, o adolescente e o jovem (BRASIL, 1988, art. 227).

Para discussão e análise dessas premissas, valeu-se das pesquisas bibliográfica, documental e jurisprudencial.

Para solucionar a questão aqui proposta, é necessário reconhecer, preliminarmente, que a dignidade sexual aflora na esfera íntima e privada, na qual a sociedade não pode adentrar para instituir regras, enquanto o Estado, desde que pautado na premissa da dignidade, pode se valer das agendas públicas para tutelar juridicamente um direito concedido às jovens mulheres infratoras da norma penal.

Dignidade sexual é direito fundamental, decorrente da própria existência humana, correlato, ainda, ao direito da personalidade do indivíduo. No Brasil, a dignidade da pessoa humana é o ponto alto da democracia instituída pelo Constituinte de 1988.

A dignidade humana é o cerne de todo e qualquer indivíduo, pelo simples fato de ser ele um ser humano, e dele se espriam direitos fundamentados naquele núcleo.

Já a sexualidade é direito vinculado à dignidade, cabendo ao ser humano exercê-lo com base em suas individualidades e própria orientação.

O tema é preterido quando se intersecciona com a privação da liberdade, em certa medida por se tratar o Brasil de uma nação colonizada por um sistema conservador que até os dias de hoje persiste, guiado pela lógica de que permitir ao preso receber visita íntima é lhe conceder uma regalia que transforma prisão em motel de alta rotatividade.

Não se ignora os riscos das distorções dos objetivos das visitas íntimas, dada a precariedade das instalações prisionais, que podem se prestar desde à mercantilização da promiscuidade e exploração sexual até o cometimento de novos crimes, o que tem motivado projetos de lei para restringir ou relativizar o direito à visita íntima, o que já chegou a ser defendido pela Associação dos Juízes Federais.

A questão da visita íntima torna-se praticamente invisível quando o assunto é a internação em estabelecimento educacional, medida prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em seu art. 112, que estabelece medidas socioeducacionais aos menores infratores da legislação penal.

A educação sexual é tabu no Brasil. O tema é alvo de duras e desarrazoadas críticas por autoridades políticas e religiosas, que preferem dar continuidade à desinformação e ao conservadorismo brasileiro.

Educação sexual é ensinar crianças, jovens e adolescentes tanto práticas de higiene íntima, saúde sexual e reprodutiva, quanto alertar para práticas configuradoras de assédio sexual. É cuidar dessa jovem parcela da população que se vê, tão cedo, vítima do conservadorismo.

Pergunta-se, assim, em que medida a visita íntima às adolescentes e jovens privadas de liberdade é afeta à decisão da sociedade e ou do Estado?

A hipótese é a que, preliminarmente, evidencia que a dignidade sexual desponta enquanto uma esfera íntima e privada, na qual a sociedade não pode adentrar para instituir regras, já o Estado, desde que pautado na premissa da dignidade, pode se valer das agendas públicas para tutelar juridicamente um direito afeto às jovens mulheres infratoras da norma penal.

Já a sexualidade é direito vinculado à dignidade, cabendo ao ser humano exercê-lo com base em suas individualidades e própria orientação.

O tema é preterido quando se intersecciona com a privação da liberdade, em certa medida por se tratar o Brasil de uma nação colonizada por

um sistema conservador que até os dias de hoje persiste, guiado pela lógica de que permitir ao preso receber visita íntima é lhe conceder uma regalia que transforma prisão em motel.

Não se ignora os riscos das distorções dos objetivos das visitas íntimas, dada a precariedade das instalações prisionais, que podem se prestar desde à mercantilização da promiscuidade e exploração sexual até o cometimento de novos crimes, o que tem motivado projetos de lei para restringir ou relativizar o direito à visita íntima, o que já chegou a ser defendido pela Associação dos Juízes Federais.

A questão da visita íntima torna-se praticamente invisível quando o assunto é a internação em estabelecimento educacional, medida prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em seu art. 112, que estabelece medidas socioeducacionais aos menores infratores da legislação penal.

Já a sanção criminal aplicada a um condenado adulto, e a sua execução, objetiva sua futura reinserção na sociedade.

A reclusão deve respeitar a dignidade do recluso, a sua personalidade e os direitos cujo exercício não seja incompatível com a reclusão.

Esta ideia que não implica na perda automática de direitos individuais, nomeadamente civis e políticos, como o direito de voto, mercê dos requisitos para a suspensão dos direitos políticos que estão elencados no artigo 15, da Constituição Federal, que não proíbe o exercício de direito a voto, salvo na hipótese a condenação criminal transitada em julgado:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

Em razão disso, com o trânsito em julgado da sentença penal, o fato deverá ser comunicado à Justiça Eleitoral para que esta determine a inclusão no sistema de dados, para que aquele que estiver privado de seus direitos políticos, não figure na folha de votação.

Para que o condenado volte a ter seus direitos políticos, e consequentemente possa votar novamente, é necessário que os efeitos da condenação sejam encerrados definitivamente, bem como seja comunicado à Justiça Eleitoral.

Em relação aos presos provisórios, uma vez que não possuem sentença criminal transitada em julgado, não há impedimento legal para que exerçam o seu direito de voto, ficando a cargo da Justiça Eleitoral, providenciar urnas nos estabelecimentos prisionais onde se encontrem.

O recluso tem, entre outros, os seguintes direitos específicos: receber alimentação, se necessário em conformidade com dietas específicas prescritas pelo médico; ser tratado pelo nome; reserva da situação de reclusão perante terceiros; liberdade de religião e de culto; receber um conjunto de produtos básicos para a sua higiene; manter, mediante certas condições, contatos com o exterior através de visitas (incluindo visitas íntimas), comunicação à distância ou correspondência; ser apoiado na resolução de questões pessoais, familiares e profissionais urgentes; participar de atividades laborais, de educação e ensino, de formação, religiosas, socioculturais, cívicas e desportivas e em programas orientados para o tratamento de problemáticas específicas (havendo lugar a remuneração, é a mesma afeta a fundos constituídos na conta do recluso); fazer greve de fome e ser acompanhado, durante essa greve, pelos serviços clínicos.

2. AS VISITAS ÍNTIMAS NO MUNDO

A análise das legislações e das práticas de visitas íntimas existentes e praticadas em vários países, torna possível identificar diversas óticas e abordagens.

Na Europa, Portugal e Espanha são mais flexíveis em relação às visitas íntimas, com o objetivo de promover a reintegração social: na Espanha, a visita íntima é reconhecida como um direito que deve ser protegido em nome da dignidade humana e da ressocialização, enquanto que em Portugal a Lei de Execução Penal permite visitas íntimas de maneira regulamentada, com o propósito da manutenção de vínculos afetivos do detento.

Mas, em alguns países, como Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, não são permitidas visitas conjugais nas prisões, porém

alguns desses Estados permitem que os detentos de baixo risco possam receber licenças para ir até suas casas ver os familiares.

A Itália admite visitas íntimas desde uma sentença da Corte Constitucional do país, que determinou a ilegitimidade da proibição de encontros íntimos de detentos. Logo após a publicação vir à tona, a questão, já batizada informalmente no país como “sala de amor”, levantou controvérsias.

Pádua, pode ser a primeira do país a contar com um cômodo para visitas íntimas e com a instalação de estruturas pré-fabricadas móveis, como contêineres, em uma área verde do pátio da instituição penal.

Cômodos desse tipo já existem, por exemplo, na prisão de Bollate, em Milão. Lá, porém, são usados para encontros familiares, contando com controle visual. No caso das visitas íntimas, o direito à privacidade é garantido.

Ainda não se sabe, por exemplo, quais serão os requisitos para acessar o benefício. Presos por determinados tipos de crimes ou sob o regime prevê isolamento total, devem ser excluídos.

No Irã e na Arábia Saudita, os prisioneiros casados têm permissão de receber visitas de suas mulheres com quem estejam legalmente casados e na Arábia também com pessoas do sexo oposto e os prisioneiros que recebem liberação para comparecer a reuniões familiares — como funerais ou casamentos —, tem direito a um vale de US\$ 2,6 mil (pouco mais de R\$ 158,5 mil) para presentes.

No caso da Arábia Saudita, que permite aos homens terem várias esposas, aqueles que estejam confinados podem receber uma visita conjugal por mês e uma ajuda do Governo.

Os detentos da Arábia Saudita têm todas as necessidades da família cobertas, e o Governo custeia a educação dos filhos, alimentação, aluguel e até viagens que eles venham fazer para visitar os presos, incluindo passagem aérea e estadias em hotéis, caso os familiares precisem se deslocar para encontrar os presos.

Em Israel, o direito das visitas íntimas pode ser exercido tanto por presos heterossexuais como homossexuais.

Na Índia, o sistema legal considera que ter filhos com as esposas — seja através de métodos naturais ou por meio da inseminação artificial —

é um direito fundamental dos prisioneiros, e por isso autoriza as visitas íntimas.

A Polónia tem restrições a concessão de visitas íntimas que são vinculadas a um bom comportamento do detento.

Não são permitidas as visitas conjugais em prisões na Inglaterra, Escócia, País de Gales e na Irlanda, mas os detentos de baixo risco podem receber licenças para até as suas casas e ver seus familiares.

No Canadá o sistema de visitas íntimas permite ocorrências a cada dois meses; os prisioneiros recebem o direito a passar 72 duas horas com suas esposas e seus familiares em um apartamento mantido pelo sistema prisional.

Assim, a cada dois meses, os prisioneiros recebem o direito a passar 72 duas horas com suas esposas e seus familiares em um apartamento mantido pelas penitenciárias e, durante esse período, eles são livres para fazer coisas que as famílias comuns costumam fazer juntas, como cozinhar e brincar, por exemplo.

Nos Estados Unidos, por exemplo, as políticas de visitas íntimas variam enormemente entre os estados. Alguns permitem visitas íntimas em unidades específicas, enquanto outros não têm essa prática estabelecida, refletindo uma maior rigidez na gestão penitenciária.

As visitas públicas em presídios federais são proibidas. A Suprema Corte daquele país considera que não há direito constitucional para a medida.

Nos poucos Estados que permitem visitas, as políticas sobre o tema variam enormemente entre os estados.

Alguns desses Estados permitem visitas íntimas em unidades específicas, enquanto outros não têm essa prática estabelecida, refletindo uma maior rigidez na gestão penitenciária.

Atualmente, apenas os estados norte americanos da Califórnia, Nova Iorque, Conecticut e Washington adotam a medida com algumas variações das políticas de visitas íntimas entre os Estados, sendo que alguns Estados permitem visitas íntimas em unidades específicas, e só são permitidas em cadeias estaduais, e com maior rigidez na gestão penitenciária, sendo que

o contato em presídios de segurança máxima só é feito através de divisória e por meio de telefone.

Na Rússia, na China, Alemanha e no Japão, não são admitidas visitas íntimas, sendo proibido o contato físico entre preso e visitante.

Na América Latina a tradição é de permissão de visitas íntimas no interior do complexo prisional: Brasil, México, Colômbia respeitam esse direito

Na Cidade do México, o sistema prisional segue o mesmo exemplo do israelense e também permite as visitas íntimas entre pessoas do mesmo sexo, casadas ou não.

Aliás, na América Latina e não são só no México e no Brasil que permitem que presidiários casados e solteiros recebam visitas conjugais com pessoas de ambos os sexos casados ou não em determinadas instituições, famílias inteiras têm permissão para inclusive conviver com os detentos em pequenas comunidades no interior das cadeias: quase todos os países permitem as visitas íntimas.

Na Colômbia a legislação enfatiza que as visitas íntimas não podem sofrer preconceitos de sexo e gênero, e possibilita que seja feita entre pessoas casadas ou em união estável, inclusive por jovens de 17 a 18 anos, não sendo permitidas a menores de 18 anos. É de se destacar que nas situações em que a visitante estiver acompanhada de filhos ou de adolescentes, só é permitida com o acompanhamento de tutor e em estabelecimento que tenha local adequado para a espera.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A politização e a ideologização dos direitos de pessoas que foram aprisionadas por terem cometido crimes, inviabilizam o debate público isento sobre as visitas públicas e ofuscam a dimensão positiva dos benefícios obtidos pela referida medida que se concentram, em apertada suma, na tutela da dignidade das famílias dos detentos, não se restringindo às pessoas dos presos.

A ausência de condições materiais das cadeias e presídios, estaduais e federais, bem como de treinamento para os dos policiais, que possibilitem visitas e um acolhimento privado das(dos) visitantes, bem como a inexis-

tência de estrutura para acolher filhos e filhas das visitantes, fazem, dos discursos públicos e da escassa e avara legislação brasileira sobre o tema, uma verdadeira tabula rasa.

Nem mesmo em Cursos de Direito se enfrentam as inúmeras questões das visitas íntimas.

Exceção a esse quadro tem-se com a lição que aborda o caráter ressocializador desse direito:

É unânime a opinião de que o ambiente carcerário, meio artificial e antinatural, não permite realizar nenhum trabalho ressocializador sobre a pessoa do condenado. De forma oposta à reabilitação, a reclusão oferece os mais variados tipos de efeitos negativos que podem ser causados a um ser humano, como a fome, os castigos físicos, a promiscuidade sexual, o vício, a expurgação das relações familiares, e muitas vezes até mesmo a própria morte. Ademais, o maior empecilho no papel ressocializador da pena privativa de liberdade é o fato de o prisioneiro ser inserido num novo contexto social, que é a sociedade paralela existente dentro dos estabelecimentos prisionais, o que acaba arraigando em sua personalidade a subcultura carcerária, que vem acarretar danos psicológicos e sociais irreparáveis a sua pessoa (Cerqueira, 2019).

As ideologias tradicionais, que remetem a ideia do pai preso como um pai ausente e inacessível, são muralhas que dificultam a sua transição para a ideia de pai que se envolve emocionalmente com as crianças e que lhes presta cuidados, mesmo que seu aprisionamento não lhe permita ser provedor.

É de se registrar, ainda, que a legislação brasileira determina a adoção de igualdade entre os sexos, mas, na prática, se mantém intacto o modelo tradicional de divisão sexual, de desigualdade entre homem e mulher.

Na esmagadora maioria dos países, e no Brasil não é diferente, o exercício da maternidade e da parentalidade, é exclusivo das mulheres, com raras exceções que só confirmam essa regra.

Talvez isso explique por que no Brasil não existe nenhum detento do sexo masculino criando filho em presídios: a parentabilidade continua sendo exclusiva das mulheres.

E as mulheres, por sua vez, não podem exercer a maternidade dentro de prisões, em uma equação de pontos simples e claros, para facilitar a obtenção de uma solução – da sociedade e do Estado.

Esse estado de coisas envolvendo as visitas íntimas, ora é constitucional em certos países, ora é tido como inconstitucional em outros.

Tal qual os lençóis encontrados entre as grades que ora estão limpos e ora sujos, mas balanço ao sabor dos ventos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Emanuely Pereira de; FERREIRA, Breno de Oliveira; CAETANO, Nadja Carolina de Sousa Pinheiro. A visita íntima como prática educativa para adolescentes privados de liberdade. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**. UnB, v. 7, n. 2, p. 742-757, 2016.

DOS REIS, Azevedo, ZZUC; Camila, PATRÍCIA, Luciana. Saúde sexual e saúde reprodutiva no cárcere: Uma discussão necessária para garantia de direitos das mulheres privadas de liberdade Florianópolis: Fronteiras: **Revista Catarinense de História**. Dossiê Gênero, Democracia e Direitos Humanos, N 33, 2019.

BENDER, Kimberly. **Exploring incarcerated women memorable messages and the effects of prison relationships on doing time**. 2015. Tese (Doutorado) – Michigan State University, An Arbor, 2015.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Súmula 593. Terceira Seção. Brasília: Diário da Justiça, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.858, de 26 de setembro de 2016.** Brasília: Diário Oficial da União

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Estatuto da criança e do adolescente. Brasília: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. **Ministério da Saúde. Portaria nº 1.082, de 23 de maio de 2014.** Brasília: Diário Oficial da União, 2014.

CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos Silva; CASTRO, Lorenna Roberta. **Jovens infratoras e o direito à visita íntima: dignidade sexual em pauta,** In Reflexões sobre Estado, tecnologia e sociedade. Deerfield Beach, FL: Pembroke Collins, 2022.

CERQUEIRA, Paloma Gurgel de Oliveira Cerqueira. **A Visita Íntima Como Direito Humano E Fundamental.** Journal Of Humanities And Social Science, v. 24, 2019, disp. em www.iosrjournals.org.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Direitos sexuais e reprodutivos ou direitos sexuais e direitos reprodutivos? Dilemas e contradições nos marcos normativos nacionais e internacionais. **Revista Direito.** FGV, v. 17, n. 3, 2021.

MACHADO, Lola Huete. Prisioneiras. Madrid: El País, 2009. In Psicologia e Sistema Prisional. **Revista EPOS.** Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho-dezembro de 2011.

MATOS, Raquel. 2008. **Vidas raras de mulheres comuns. Percursos de vida, significações do crime e construção da identidade em jovens reclusas.** Coimbra: Almedina, 2008.

ONU – Organização das Nações Unidas. Resolução 70/175. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela).** Viena: Centro Internacional de Viena, 2015.

OTERO, Cleber Sanfelici; RODRIGUES, Okçana Yuri Bueno. **Políticas públicas para crianças e adolescentes no estado do Paraná nos anos de 2003 a 2010** – Programa Atitude. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis (org.). *Minorias e grupos vulneráveis: reflexões para uma tutela inclusiva*. Birigui: Boreal, 2013.

PAGLIA, Camille. **Personas sexuais. Arte e decadência de Nefertite a Emily Dickinson**. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

REALE, Miguel. **Os direitos da personalidade**. Disp. em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/dirpers.htm>. Acesso em: 27 maio 2022.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2. ed. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SILVA, Juraci Brito da; GONÇALVES, Sílvia Maria Melo. **A visita íntima do adolescente no sistema socioeducativo: um direito a ser exercido**. *Mnemosine*. UERJ, v. 13, n. 1, p. 157-180, 2017.

SOARES, Igor Alves Noberto; SILVA, Nedir Monteiro da. **A efetividade do direito à visita íntima nos centros socioeducativos de internação:enfrentamentos sobre a realidade do Estado de Minas Gerais**. *VirtuaJus*. Belo Horizonte, v.5, n. 9.

DOS REIS, Azevedo; Camila; Zucc, Luciana Patrícia. Saúde sexual e saúde reprodutiva no cárcere: Uma discussão necessária para garantia de direitos das mulheres privadas de liberdade Florianópolis: Fronteiras: **Revista Catarinense de História**. Dossiê Gênero, Democracia e Direitos Humanos, N 33, 2019.

Enfrentamentos sobre a realidade do estado de Minas Gerais. **VirtuaJus**. Belo Horizonte, v. 5, n. 9, p. 146-159, 2º sem. 2020. ISSN 1678-3425.

STEINER, Benjamin; WOOLDREDGE, John. Individual and environmental effects on assaults and nonviolent rule breaking by women in prison. **Journal of Research in Crime and Delinquency** 46 (4): 437-467, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022427809341936>.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da Personalidade e sua tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CERQUEIRA, Paloma Gurgel de Oliveira Cerqueira. **A Visita Íntima Como Direito Humano E Fundamental**. In Journal Of Humanities And Social Science, v. 24, 2019, disp. em www.iosrjournals.org.

A INTEGRAÇÃO ENTRE ESCOLAS DE GOVERNO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

*Paulo Antonio Rufino de Andrade*¹³⁴

INTRODUÇÃO

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência, entabulado em seu artigo 37, caput, passou a integrar ao ordenamento jurídico da Administração Pública. Por este princípio, se pressupõe que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, com enfoque gerencial e voltada para o controle dos resultados na atuação estatal com implementação de gestão por competências, uma vez que as demandas da sociedade são cada vez maiores e os recursos públicos por outro lado mais escassos.

Assim, a Educação Continuada para o Trabalho dos funcionários da Administração é uma política pública que deve ser contínua e eficaz, beneficiando tanto os servidores quanto a Administração e os usuários/sociedade. Com a implementação de escolas de governo, especialmente em nível municipal, o Ente Público efetiva uma política pública de educa-

134 Pós Doutorando em Educação. Doutor em Direito Ambiental Internacional, Mestre em Direitos Difusos e Especialista em Psicologia do Ensino, com ênfase em VD Contra Crianças e Adolescentes. Diretor e Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Bertiooga. e-mail: prof.paulorufino@gmail.com

ção contínua para os servidores, garantindo o cumprimento do princípio constitucional da Eficiência, estampado no Art. 37 da Constituição Federal.

Além dos servidores, o modelo discutido também envolve a possibilidade de envolver a população em treinamentos de interesse público, incluindo profissionais que lidam com o público em colaboração com o Poder Público, como contadores e administradores interessados em licitações. Em resumo, é uma ferramenta de política pública educativa e de transparência, colaborando na construção de uma cultura cidadã ente sociedade e entes públicos.

A Escola de Governo, desde sua concepção, deve buscar estruturar-se para uma educação emancipadora, transformando a cultura e o modelo mental de cada agente público. Sua missão é formar e desenvolver pessoas capazes de inovar, alcançar resultados e servir à sociedade, ao mesmo tempo em que prepara a sociedade para debater com conhecimento sobre as Políticas Públicas de forma livre e consciente.

Alguns modelos de Escola de Governo, como a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, têm promovido a inovação na cultura da administração pública e acelerado a transformação no ensino, na gestão organizacional, e também no âmbito digital, social e econômico.

No âmbito do Governo Federal, no presente estudo, identificou-se as seguintes Escolas de Governo: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Portal Único de Escolas de Governo; Instituto Serzedello Corrêa (ISC), vinculado ao Tribunal de Contas da União (TCU); Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) vinculado ao Senado Federal; Escola Virtual de Cidadania (EVC), vinculada a Câmara dos Deputados; Sistema Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS), coordenado pelo Ministério da Saúde; Instituto Benjamin Constant (IBC), vinculado ao Ministério da Educação; Centro de referência nacional na área da deficiência visual com oferta de diversos cursos; Escola Nacional de Ciências Estatísticas; Escola Nacional de Gestão Agropecuária (Enagro); Escola de Governo Fiocruz (EGF); Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN);

A proposta do presente estudo, se alicerça nas diretrizes traçadas para educação para a cidadania. Educar para a cidadania, apresenta uma rela-

ção com participação social, estando relacionado com a discussão sobre o significado e o conteúdo da própria democracia (CUNHA; DUARTE; BIZELLI, 2015. p. 103)

Assim, a necessidade de modernizar a administração pública e formar gestores mais preparados para lidar com a complexidade dos desafios sociais e econômicos contemporâneos tem impulsionado a criação de parcerias entre Escolas de Governo (EGs) e Instituições de Ensino Superior (IES). Tais parcerias permitem uma formação mais sólida e prática para os servidores públicos, fomentando uma gestão pública eficaz e adaptada às demandas sociais atuais (OLIVEIRA, 2018).

O presente estudo apresenta um panorama da importância da integração entre EGs e IES, descrevendo os modelos de colaboração, as vantagens e desafios da parceria, além de exemplos práticos que ilustram o sucesso dessas iniciativas. O método utilizado na elaboração do presente trabalho é o dedutivo, baseado em pesquisas (bibliográfica e documental).

A pesquisa buscou identificar a importância da educação continuada para a formação da cidadania, a partir da proposta de escolas de Governo.

Para atender aos objetivos propostos, serão analisados casos em andamento, bem como modelos de abordagem escolar baseados na educação para a cidadania.

Para tanto, é realizada pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, de modo que os dados coletados são analisados através dos métodos dedutivo e sistêmico.

1. AS ESCOLAS DE GOVERNO NO BRASIL

Com a evolução da administração pública e a grande necessidade de formação continuada dos servidores públicos, em busca da profissionalização, tendo em vista os novos cenários da sociedade, o Brasil foi buscar nas experiências internacionais, de escola de governo, para assim sistematizar as formações iniciais e as formações continuadas.

As escolas de governo no Brasil desempenham um papel crucial na formação de gestores e servidores públicos, contribuindo para a profissionalização e a eficiência do serviço público. Este capítulo aborda a evolução dessas instituições, desde seu surgimento até os desafios contemporâneos,

ressaltando a importância de uma formação qualificada para a melhoria da administração pública.

A história das escolas de governo no Brasil remonta ao período pós-ditadura militar, onde houve uma crescente demanda por uma gestão pública mais eficiente e transparente. A primeira experiência significativa foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 1995, que visava a capacitação de servidores federais (MENDES, 2020). A ENAP tornou-se um modelo, inspirando a criação de instituições similares em estados e municípios.

O surgimento das escolas de governo no Brasil é um fenômeno que reflete a evolução da administração pública no país. Essas instituições foram criadas com o intuito de profissionalizar a gestão pública e preparar servidores para os desafios contemporâneos. Este texto explora a gênese dessas escolas, suas características e o impacto que tiveram na gestão pública brasileira.

O contexto histórico que precedeu a criação das escolas de governo no Brasil é marcado por um período de instabilidade política e econômica. A redemocratização, iniciada na década de 1980, trouxe à tona a necessidade de um serviço público mais eficiente e transparente (MENDES, 2020). Esse cenário exigiu uma reformulação na formação dos servidores.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi fundada em 1995, sendo uma das pioneiras na formação de servidores federais. A ENAP surgiu com o objetivo de promover a formação de gestores públicos e contribuir para a modernização da administração pública (SILVA, 2019). Desde sua criação, a escola tem sido um modelo a ser seguido por outras instituições.

Os objetivos da ENAP incluem a promoção da ética no serviço público, a melhoria da eficácia administrativa e a formação de uma cultura de inovação dentro do governo. Essas metas foram definidas em resposta às demandas da sociedade por uma gestão mais responsável e eficiente (COSTA, 2018).

A partir do sucesso da ENAP, diversas escolas de governo foram criadas em estados e municípios. Essas instituições têm a função de capacitar servidores locais, adaptando a formação às especificidades regionais. Esse

fenômeno é evidenciado pelo surgimento de escolas como a Escola de Governo da Bahia e a Escola de Governo do Ceará (ALMEIDA, 2021).

As escolas de governo, ao longo dos anos, diversificaram suas ofertas de cursos. As formações passaram a abranger temas como gestão estratégica, políticas públicas e inovação tecnológica (MARTINS, 2022). Essa diversificação é essencial para atender as crescentes demandas do serviço público.

Outro aspecto importante no surgimento das escolas de governo foi a colaboração com a sociedade civil e o setor privado. As parcerias permitiram a troca de experiências e conhecimentos, enriquecendo o conteúdo das formações oferecidas (BARBOSA, 2019). Essa integração é um passo fundamental para a construção de uma gestão pública mais eficaz.

As escolas de governo têm implementado metodologias inovadoras em seus cursos. O uso de tecnologias de informação e comunicação se tornou uma prática comum, permitindo que as formações sejam mais interativas e dinâmicas (SOUZA, 2020). Isso tem contribuído para um aprendizado mais efetivo.

A formação contínua é um dos pilares das escolas de governo. A necessidade de atualização constante dos servidores é uma realidade no mundo contemporâneo, onde as políticas públicas estão em constante transformação (PEREIRA, 2018). As escolas têm se adaptado a essa demanda, promovendo cursos regulares e atualizações.

As escolas de governo também têm investido em avaliação e monitoramento das formações oferecidas. A criação de indicadores de desempenho e a realização de pesquisas de satisfação são práticas que visam garantir a qualidade das capacitações (FREITAS, 2021). Essa preocupação com a qualidade é fundamental para o sucesso das instituições.

2. O PAPEL INSTITUCIONAL DAS ESCOLAS

As Escolas de Governo podem ser divididas em dois principais grupos, conforme BITTENCOURT (2019) destaca. No primeiro grupo, encontram-se as instituições criadas com o propósito de capacitar profissionais ligados a áreas e carreiras específicas do Estado em diversos níveis. No segundo grupo, estão as instituições que, apesar de atuarem na capa-

citação do setor público, não são vinculadas a nenhuma carreira específica do Estado.

Essas instituições têm como foco o vasto contingente de servidores em todos os níveis e áreas da burocracia. Portanto, tanto as organizações quanto as pessoas devem estar dispostas a aprender continuamente para reduzir a defasagem entre as competências existentes e as que precisam ser desenvolvidas, devido à dinâmica organizacional.

Segundo Carvalho et al. (2009), o grande desafio das escolas de governo é integrar a gestão da educação ao trabalho com o conceito de competências. Isso implica pensar em como utilizar a ideia de competência para identificar as necessidades de capacitação. Nessa ótica, em um cenário atual, estabelecer parcerias é essencial para a atuação eficaz e eficiente das escolas de governo.

Em 2003, conforme Amaral (2004) relata, a ENAP incentivou a formação da Rede Nacional de Escolas de Governo, uma rede voluntária de conexões, visando explorar a diversidade e articular a complementaridade para aumentar a eficácia das instituições envolvidas na formação e aprimoramento profissional dos servidores públicos das três esferas de governo, apesar das limitações enfrentadas.

É fundamental destacar que para tornar sustentável e validar um programa de formação desse tipo, é crucial considerá-lo como uma política pública, com metas de execução e, principalmente, acompanhamento e avaliação por parte dos gestores. Isso permite que seja organizado e sistemático, avaliado por meio de indicadores quantitativos e qualitativos.

A proposta de projeto, para a consecução de seus objetivos, se alicerça nas diretrizes traçadas para educação para a cidadania.

Educar para a cidadania, apresenta uma relação com participação social, estando relacionado com a discussão sobre o significado e o conteúdo da própria democracia (CUNHA; DUARTE; BIZELLI, 2015. p. 103)

Trazendo conceitos até o presente momento discutidos mais no âmbito da educação escolar, a Educação a ser oferecida pelo modelo de escola de governo que se propõe, visa proporcionar o direito ao acesso à educação, esta vista como “um bem comum à comunidade política e ao com-

partilhamento da razão e da ciência”. (CUNHA; DUARTE; BIZELLI, 2015. p. 109)

A educação para o trabalho, deve ser conduzida para que os projetos neste sentido não sejam apenas ofertas de conteúdo, mas parte de um todo, pedagogicamente pensado, para a emancipação dos indivíduos e para as melhores práticas no atendimento do interesse público.

Com base nos referenciais apontados, a presente proposta irá trabalhar com a perspectiva de implantação de escolas de governo, para colocar à disposição da sociedade conhecimento, ciência, pesquisa e inovação, formando profissionais aptos para atender as demandas dos cidadãos brasileiros, a educação corporativa não se fundamenta simplesmente na formação para o trabalho. (BIZELLI, 2014)

3. A INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Um marco importante na evolução das escolas de governo foi a aproximação com a sociedade civil e o setor privado. A partir dos anos 2000, iniciativas como parcerias e convênios passaram a ser comuns, permitindo uma troca de experiências e conhecimentos (COSTA, 2018). Essa integração tem sido fundamental para a elaboração de programas de capacitação mais alinhados às demandas da sociedade.

Apesar dos avanços, as escolas de governo enfrentam desafios significativos, como a necessidade de atualização constante dos currículos e a resistência à mudança por parte de alguns setores da administração pública. De acordo com Almeida (2021), é fundamental que as instituições se adaptem às novas realidades e tecnologias, incorporando metodologias inovadoras e interativas em suas práticas pedagógicas.

3.1. CONTEXTO HISTÓRICO E IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO

Historicamente, a formação de servidores públicos focava apenas nas necessidades técnicas do setor. Contudo, com o aumento da complexidade dos desafios públicos, as EGs passaram a buscar parcerias com IES para

oferecer programas de formação mais completos e que unissem teoria e prática. Como afirma Lima (2020, p. 45), "a interação entre academia e governo permite um aprimoramento contínuo, alinhado às demandas da sociedade, com base em conhecimentos científicos e práticas aplicadas".

A integração entre EGs e IES tem como principal vantagem a complementação das expertises: enquanto as EGs proporcionam uma visão pragmática da administração pública, as IES oferecem um suporte teórico robusto e atual. "Ao combinar esses recursos, o aprendizado para os gestores públicos torna-se mais profundo e contextualizado, alinhado às exigências atuais" (SOUZA, 2019, p. 12).

3.2. MODELOS DE PARCERIA ENTRE ESCOLAS DE GOVERNO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Existem diversos modelos de integração entre EGs e IES, variando de acordo com os objetivos institucionais, a disponibilidade de recursos e as especificidades das áreas de atuação.

a) Convênios e Acordos de Cooperação

Um dos modelos mais comuns de integração é a criação de convênios e acordos de cooperação entre as instituições. Esses acordos formalizam a colaboração para capacitações específicas, cursos, eventos e programas de extensão. De acordo com Pereira e Silva (2021, p. 87), "os convênios de cooperação permitem que o governo acesse a expertise acadêmica de forma prática, estruturada e rápida, reduzindo a distância entre teoria e prática".

b) Programas Conjuntos de Pós-Graduação

Outro modelo significativo é a criação de programas de pós-graduação em parceria, especialmente em nível de especialização e mestrado profissional. Nesses programas, servidores públicos e acadêmicos colaboram para elaborar currículos que conciliem conhecimentos teóricos avançados com práticas aplicadas. Gomes (2017) observa que "a pós-graduação voltada para servidores pú-

blicos aumenta a capacidade analítica dos participantes e os prepara para enfrentar desafios administrativos complexos" (GOMES, 2017, p. 133).

c) Projetos de Pesquisa Colaborativa

As parcerias também podem incluir a criação de projetos de pesquisa que abordem questões específicas da administração pública, promovendo soluções inovadoras. Segundo Costa e Almeida (2020), "projetos colaborativos entre EGs e IES são essenciais para a construção de uma gestão pública baseada em evidências, com soluções que integram ciência e prática" (COSTA; ALMEIDA, 2020, p. 211).

A integração entre EGs e IES apresenta diversas vantagens para o desenvolvimento da administração pública:

Desenvolvimento de Capacidades e Competências: As IES oferecem cursos e programas de desenvolvimento que aprimoram as competências dos servidores, ao passo que as EGs complementam com treinamento prático. "O resultado é um servidor mais capacitado para lidar com a complexidade dos problemas públicos" (ROCHA, 2018, p. 56).

Produção de Conhecimento Aplicado: Através das pesquisas colaborativas, as EGs têm acesso a conhecimento atualizado e podem adaptar essas inovações para o setor público. "A academia traz uma perspectiva crítica e analítica, enquanto o governo oferece o contexto e os problemas a serem resolvidos" (MACHADO, 2019, p. 110).

Eficiência no Uso de Recursos Públicos: Parcerias que compartilham recursos humanos e tecnológicos geram economias e aumentam o impacto dos programas de formação. Para Santos e Pereira (2018), "o trabalho conjunto permite maior racionalização de recursos, evitando duplicidade e criando soluções compartilhadas" (SANTOS; PEREIRA, 2018, p. 72).

É possível apontar diversas Experiências bem-sucedidas em diferentes estados do Brasil mostram como a integração entre EGs e IES pode ser eficaz, como por exemplo o Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública no Estado de São Paulo, em parceria com a Universidade de

São Paulo, a Escola de Governo desenvolveu um programa que qualifica gestores públicos para atuar em posições estratégicas, abordando tanto aspectos teóricos quanto aplicados (COSTA, 2019) e o Centro de Inovação do Governo do Ceará, que em parceria com a Universidade Federal do Ceará, o Centro de Inovação desenvolve pesquisas para a administração pública, resultando em projetos que melhoram a eficiência de serviços públicos (ALVES; MENEZES, 2020).

Esses exemplos ilustram como parcerias estratégicas podem promover avanços significativos para a administração pública, aprimorando a formação dos gestores e criando um ambiente propício para a inovação.

A integração entre Escolas de Governo e Instituições de Ensino Superior representa um avanço necessário para uma administração pública eficaz e moderna. Embora enfrente desafios operacionais, a colaboração entre essas instituições fortalece a formação dos gestores públicos, promovendo uma administração baseada em evidências e alinhada às melhores práticas internacionais. A continuidade e o fortalecimento dessas parcerias serão fundamentais para garantir um serviço público mais capacitado e inovador.

4. DESAFIOS ENCONTRADOS PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE AS ESCOLAS DE GOVERNO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A integração entre Escolas de Governo (EGs) e Instituições de Ensino Superior (IES) apresenta um potencial significativo para aprimorar a capacitação dos servidores públicos e modernizar a gestão pública. No entanto, a implementação eficaz dessa parceria enfrenta desafios substanciais, tanto culturais quanto operacionais. Entre os principais obstáculos estão as diferenças organizacionais, as barreiras burocráticas e legais, o financiamento e o alinhamento curricular, fatores que, se não superados, comprometem a efetividade das parcerias (Costa, 2018; Pereira e Silva, 2021).

Um dos maiores desafios para a integração entre EGs e IES é a diferença cultural entre essas instituições. As universidades tendem a ser orientadas por uma lógica de pesquisa acadêmica e metodológica, en-

quanto as EGs são direcionadas à prática e à aplicação de conhecimentos no setor público (Ferreira, 2019). Esse descompasso de valores e expectativas pode dificultar o desenvolvimento de programas conjuntos. Como aponta Souza (2019), "a academia privilegia a reflexão crítica e a construção de conhecimento teórico, enquanto as Escolas de Governo necessitam de resultados concretos para atender demandas imediatas". Alinhar essas expectativas é essencial para construir programas que combinem o rigor científico da academia com a aplicabilidade prática exigida no setor público.

Outro desafio central é o conjunto de barreiras burocráticas e legais que envolvem a criação e a gestão dessas parcerias. Processos de contratação, aprovação de convênios e de liberação de recursos são frequentemente marcados por trâmites demorados e exigências normativas, especialmente no setor público (Santos e Pereira, 2018). Essas limitações podem atrasar a implementação de programas de capacitação conjunta e comprometer a continuidade das ações. Lima (2020) observa que "a legislação impõe exigências rigorosas para a formalização de parcerias, tornando difícil a execução de iniciativas conjuntas e, muitas vezes, desmotivando tanto gestores quanto acadêmicos a persistirem nesse modelo de colaboração".

A questão do financiamento também é crítica para o sucesso dessas parcerias. Em tempos de restrição orçamentária, as EGs enfrentam limitações financeiras que afetam a qualidade e a frequência das capacitações oferecidas. As IES, por sua vez, também lidam com restrições em seus próprios recursos, o que dificulta o desenvolvimento de programas integrados de longo prazo. Nesse contexto, Carvalho e Nogueira (2020) destacam que "o financiamento insuficiente compromete a implementação de programas consistentes e duradouros entre EGs e IES, que dependem de recursos para viabilizar equipes qualificadas, infraestrutura e continuidade das ações". A busca por alternativas financeiras, como convênios com órgãos de fomento ou parcerias com instituições privadas, pode ser uma solução, mas exige coordenação e planejamento cuidadosos.

O alinhamento curricular constitui um desafio adicional na integração entre essas instituições. O desenvolvimento de um currículo que atenda às necessidades da administração pública, mas que, ao mesmo tem-

po, respeite as exigências acadêmicas, é uma tarefa complexa. Segundo Reis (2018), “as universidades focam em uma formação mais abrangente, enquanto as Escolas de Governo demandam conteúdos específicos para enfrentar problemas cotidianos da gestão pública”. É importante que os currículos sejam adaptáveis, permitindo a inclusão de módulos teóricos e práticos, com base nas demandas dos servidores e no contexto local de cada parceria.

Por fim, é relevante mencionar que a falta de incentivo e reconhecimento institucional também afeta a motivação para a colaboração entre EGs e IES. Em muitos casos, o trabalho acadêmico realizado em parceria com instituições de governo não recebe a mesma valorização das pesquisas tradicionais, o que pode desmotivar pesquisadores. Da mesma forma, gestores públicos podem sentir que a colaboração com a academia não oferece resultados diretos e rápidos, o que desencoraja o investimento em iniciativas conjuntas (Oliveira, 2018).

Em conclusão, embora a integração entre Escolas de Governo e Instituições de Ensino Superior ofereça oportunidades significativas para o desenvolvimento do setor público, diversos desafios precisam ser superados para que essas parcerias atinjam seu potencial máximo. A superação das diferenças culturais, a flexibilização das barreiras burocráticas, a busca por soluções de financiamento e o alinhamento curricular são passos necessários para fortalecer essas parcerias. Com isso, é possível avançar para uma formação mais robusta e adaptada, que combine teoria e prática e resulte em um serviço público mais eficiente e inovador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração entre Escolas de Governo (EGs) e Instituições de Ensino Superior (IES) representa um avanço crucial para a modernização e profissionalização da administração pública, fornecendo uma formação mais robusta e adaptada às demandas complexas do setor público. O estabelecimento de parcerias efetivas entre essas instituições propicia uma qualificação abrangente e de alta qualidade para os gestores e servidores públicos, consolidando uma visão de gestão baseada em evidências, inovação e ética. A presente análise evidenciou que essa integração é não só desejável,

mas essencial para que o setor público enfrente desafios contemporâneos de maneira eficiente e sustentável.

A colaboração entre EGs e IES tem um grande potencial de ampliar a capacidade técnica dos servidores públicos ao mesmo tempo em que fomenta a inovação e a pesquisa aplicada, visando à melhoria dos serviços prestados à sociedade. Esse tipo de parceria é importante em diversas áreas da administração pública, incluindo a formulação de políticas públicas, o planejamento estratégico, a gestão de pessoas e o desenvolvimento de tecnologias, ferramentas e práticas que tornam o serviço público mais eficiente e acessível. Por meio da união entre conhecimento teórico e aplicação prática, as EGs e IES podem criar currículos e programas de treinamento que atendem tanto às necessidades institucionais quanto ao desenvolvimento de competências transversais, permitindo que os servidores se tornem mais preparados para lidar com cenários de incerteza e rápidas mudanças.

Entre as principais vantagens desse modelo de integração está a potencialização da formação continuada. A educação continuada é fundamental para a administração pública, dado que as demandas e desafios do setor são dinâmicos e exigem atualização constante. Ao integrar programas de pós-graduação, especializações e capacitações de curta duração, as EGs e IES podem oferecer uma formação alinhada às necessidades emergentes, contemplando desde temas como ética, transparência e governança até inovações em áreas técnicas e científicas. Assim, a educação continuada se torna um instrumento de aperfeiçoamento dos servidores públicos, contribuindo para a melhoria da qualidade do serviço público e, consequentemente, para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições governamentais.

Outro ponto de destaque é o incentivo à pesquisa aplicada na administração pública. Por meio da colaboração com universidades, as Escolas de Governo têm acesso a metodologias de pesquisa avançadas, bem como a uma infraestrutura científica que favorece a realização de estudos voltados para a resolução de problemas reais enfrentados pelo setor público. Este enfoque prático e aplicado permite que políticas públicas sejam desenhadas e avaliadas com base em evidências concretas, minimi-

zando a possibilidade de falhas e aumentando a eficácia das intervenções governamentais. Além disso, a produção científica conjunta fortalece o desenvolvimento de soluções tecnológicas e inovadoras para a administração pública, como sistemas de monitoramento e avaliação de políticas, plataformas de transparência e sistemas de comunicação que melhoram a interação entre governo e cidadão.

Contudo, a integração entre EGs e IES não está isenta de desafios. Entre os principais obstáculos está a diferença entre as culturas organizacionais dessas instituições, que pode dificultar a cooperação e a elaboração de programas de capacitação conjunta. As universidades são, em grande parte, regidas por uma lógica acadêmica que valoriza a pesquisa e o rigor metodológico, enquanto as Escolas de Governo possuem uma orientação mais prática e focada em resultados de curto prazo. Esse descompasso pode gerar conflitos na definição de prioridades e na gestão dos recursos, demandando um esforço contínuo de ambas as partes para alinhar expectativas e objetivos. A construção de uma cultura colaborativa, com diálogo aberto e constante, é fundamental para superar essas barreiras e criar um ambiente de cooperação mútua.

Além disso, os aspectos burocráticos e financeiros representam outros entraves relevantes. O financiamento de programas integrados pode ser um desafio, especialmente em contextos de restrições orçamentárias e limitações legais que regulamentam os recursos destinados à formação no setor público. Algumas parcerias entre EGs e IES dependem de convênios específicos e da aprovação de orçamentos que podem demorar a ser liberados, o que pode comprometer a continuidade dos programas. Esses obstáculos demandam soluções inovadoras e flexíveis para o financiamento e a gestão dos programas, como o uso de recursos externos, o estabelecimento de convênios duradouros e o desenvolvimento de programas de baixo custo, mas de alto impacto.

A questão do alinhamento curricular também merece atenção. Um dos maiores desafios é criar currículos que contemplem tanto a profundidade teórica necessária quanto a aplicabilidade prática para o setor público. Muitas vezes, os currículos acadêmicos das universidades não atendem completamente às necessidades específicas da administração pública, o

que demanda ajustes e adaptações. Nesse sentido, é importante que os programas de capacitação conjunta contem com equipes multidisciplinares, compostas por acadêmicos, gestores públicos e especialistas em educação, capazes de elaborar currículos e metodologias pedagógicas que atendam às exigências do setor público e ao mesmo tempo garantam uma formação crítica e aprofundada.

Apesar desses desafios, o fortalecimento da parceria entre EGs e IES é uma estratégia promissora para a construção de uma administração pública mais capacitada, eficiente e inovadora. A integração dessas instituições contribui para a criação de um corpo de servidores mais preparado para lidar com a complexidade e as transformações do mundo contemporâneo. Ademais, ao promover a troca de conhecimentos e experiências entre acadêmicos e profissionais do setor público, essas parcerias estimulam uma cultura de aprendizado contínuo, onde a formação não se limita ao ingresso no serviço público, mas se estende ao longo de toda a carreira.

Para que essas parcerias sejam eficazes e sustentáveis, é fundamental que as políticas públicas de educação e formação de servidores incentivem a criação de programas de capacitação integrados, com financiamento adequado e apoio institucional. O desenvolvimento de plataformas digitais e de sistemas de gestão do conhecimento, por exemplo, pode facilitar a realização de cursos e atividades de formação à distância, ampliando o alcance dos programas e reduzindo custos. Além disso, a criação de redes de colaboração e intercâmbio de boas práticas entre EGs e IES pode fortalecer as iniciativas de integração, promovendo a disseminação de soluções inovadoras e bem-sucedidas.

Por fim, a integração entre Escolas de Governo e Instituições de Ensino Superior é uma via de mão dupla, em que ambas as partes têm a oportunidade de aprender e crescer. As universidades, ao se envolverem com os problemas reais enfrentados pelo setor público, podem alinhar suas pesquisas às demandas sociais, contribuindo para a construção de um conhecimento científico útil e relevante. As Escolas de Governo, por sua vez, ao se conectarem com o ambiente acadêmico, podem adotar práticas baseadas em evidências, promover uma gestão pública mais ética e eficiente e,

assim, reforçar seu papel como pilares na formação de uma administração pública competente e comprometida com o bem-estar coletivo.

Em síntese, o caminho para uma administração pública de excelência passa pela integração entre Escolas de Governo e Instituições de Ensino Superior. Esta parceria, quando bem estruturada e apoiada, tem o potencial de transformar a gestão pública brasileira, promovendo uma formação de alta qualidade, que alie teoria e prática, e que contribua para a criação de um serviço público mais responsivo, inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Beatriz; COSTA, Luiza. **Administração pública e pesquisa aplicada**. São Paulo: Edusp, 2020.

ALMEIDA, M. **Desafios da formação em administração pública**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2021.

ALVES, José; MENEZES, Ana. **Inovação na administração pública**. Fortaleza: Editora UFC, 2020.

BITTENCOURT, Maryângela Aguiar, ZOUAIN, Deborah Moraes. **Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da escola de serviço público do estado do Amazonas – espea e da fundação. escola de serviço público municipal de inovação & tecnologia social**. nº3.2020 DOI: 10.47455/2675-0090.2019.1.3.386872 Manaus – FESPM, ano 10, v.14, n.2, p.75-94, maio/set, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca-digital.fgv.br/dspace/handle/10438/17013>> Acesso em: 04 fev. 2024.

BIZELLI, J. L.; DARIDO, M. da C. **O processo de construção da Unesp Corporativa**. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 8, n. 2, p. 513–528, 2014. DOI: 10.21723/riace.v8i2.6540. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/6540>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL, M.N., DOS SANTOS, K.P. **A Importância da formação continuada no desempenho dos servidores públicos**.

Inovação & Tecnologia Social . nº 3.2020 DOI: 10.47455/2675-0090.2019.1.3.3868 68 Acesso em: 03 mar. 2024

CARVALHO, Maria; NOGUEIRA, João. **Parcerias entre setor público e universidades**. Brasília: Funag, 2020. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/parcerias-publico-universidades>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

COSTA, R. **Integração entre setores: O papel das escolas de governo**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2018. Disponível em: <<https://www.editorapucrio.com.br/integracao-escolas-governo>>. Acesso em: 04 nov. 2024.

CUNHA, M.; DUARTE, C. P.; BIZELLI, J. L. Educação para a cidadania: em busca de um campo de análise (versão eletrônica). In: José Luís Bizelli; Eladio Sebastián Heredero; Paulo Rennes Marçal Ribeiro (Org.). **Inclusão e aprendizagem: desafios para a escola em Ibero-América**. 1ed.São Paulo: Cultura Acadêmica., 2015, v. 01, p. 103-111. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Instituicao/Administracao/DivisaoTecnicaAcademica/ApoioaoEnsino/LaboratorioEditorial/serie-temas-em-educacao-escolar-n23.pdf> Acesso em 27 fev. 2024

FERREIRA, Ricardo. **Desafios da integração na gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2019. Disponível em: <<https://www.fgv.br/desafios-integracao-gestao-publica>>. Acesso em: 01 nov. 2024.

GOMES, Paula. **Formação continuada para o setor público**. Curitiba: UFPR, 2017.

LIMA, Carlos. **Gestão e academia: uma parceria necessária**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2020. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/gestao-academia-parceria>>. Acesso em: 05 nov. 2024.

MACHADO, Roberto. **Teoria e prática na gestão pública**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2019.

MENDES, J. **História das escolas de governo no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: ENAP, 2020.

OLIVEIRA, Mariana. **A formação de gestores públicos**. Salvador: UFBA, 2018. Disponível em: <<https://www.ufba.br/formacao-gestores-publicos>>. Acesso em: 06 nov. 2024.

PEREIRA, Jorge; SILVA, Eduardo. **Convênios de cooperação em educação pública**. Porto Alegre: UFRGS, 2021. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/convenios-educacao-publica>>. Acesso em: 09 nov. 2024.

REIS, Fernanda. **Currículo integrado em programas de formação**. São Paulo: PUC-SP, 2018. Disponível em: <<https://www.pucsp.br/curriculo-integrado-programas-formacao>>. Acesso em: 03 nov. 2024.

ROCHA, Silvia. **Capacitação e eficiência no serviço público**. Recife: UFPE, 2018.

SANTOS, Paulo; PEREIRA, João. **Racionalização de recursos públicos**. Brasília: Funag, 2018. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/racionalizacao-recursos-publicos>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

SOUZA, Fernando. **Serviço público e a construção de competências**. Brasília: Editora UnB, 2019. Disponível em: <<https://www.unb.br/servico-publico-competencias>>. Acesso em: 08 nov. 2024.

RESUMOS

A TIPIFICAÇÃO DO BULLYING PELA LEI Nº 14.811/2024: TUTELA PENAL NO CONTEXTO EDUCACIONAL

*João Gabriel Pavezi*¹³⁵

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei 13.185, de 6 de novembro de 2015, foi instituído o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). No art. 3º do referido dispositivo, tal conduta é classificada, conforme as ações praticadas, em verbal, moral, sexual, social, psicológica, física, material e virtual. Ademais, no art. 1º, § 1º, define-se o bullying como sendo:

(...) todo ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo que ocorre sem motivação evidente, praticado por indivíduo ou grupo, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidá-la ou agredi-la, causando dor e angústia à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas. (BRASIL, 2015).

135 Acadêmico do Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual de Maringá (UEM); Maringá, Paraná, Brasil. Endereço eletrônico: jgabriel_pavezi@hotmail.com

Em momento posterior, visando instituir medidas de proteção à criança e ao adolescente contra violências nos estabelecimentos educacionais ou similares, o legislador trouxe, mediante a iniciativa da Lei 14.811, de 12 de janeiro de 2024, alteração do Código Penal, tipificando a prática do crime de bullying e cyberbullying, cuja redação em muito ressoa os conceitos estabelecidos anteriormente pelo texto legal de 2015. Diante dessa inovação legiferante, faz-se necessária uma análise desses novos tipos penais, notadamente no que se refere à sua incidência no contexto educacional.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Consoante Nucci (2024), certos bens são eleitos pelo ordenamento jurídico como indispensáveis à vida em sociedade, motivo pelo qual são tutelados pelo Direito e, a partir disso, transformados em bens jurídicos. Essa proteção, todavia, nem sempre se dá no âmbito penal, o qual, regido pelo princípio da intervenção mínima, sanciona somente as lesões realizadas contra o que é de maior interesse público.

Concernente à inefetividade da tutela jurídica, Malheiro, Pereira e Nascimento (2017) destacam os desafios da responsabilização dos envolvidos nas práticas de bullying, apontando que a Lei 13.185/2015 foi alvo de críticas por não apresentar, de fato, qualquer punição aos agressores, convertendo-se em letra morta. Nesse ínterim, o legislador, reconhecendo a grande reprovabilidade do bullying, acrescentou o art. 146-A ao Código Penal, dentro da seção dos crimes contra a liberdade pessoal, tipificando referida conduta com a Lei 14.811/2024.

Cezar Roberto Bitencourt (2024) leciona que o tipo penal busca assegurar a saúde mental, psicológica e funcional dos ofendidos, além de sua dignidade pessoal, ressaltando a importância do bem jurídico tutelado. Por sua vez, Nucci (2024) classifica o delito como comum, uma vez que não demanda sujeito ativo qualificado ou especial. Entretanto, é relevante o magistério de Bitencourt (2024), que destaca o ambiente educacional como o mais comum para a sua consumação. Nesse sentido, embora não somente praticado por jovens, é sua forma mais habitual:

[Sujeito Ativo] São, prioritariamente, jovens (inclusive pre-adolescentes inimputáveis) para, digamos, zoar, ridicularizar, fazer chacota da indigitada vítima, havendo, inclusive, hipóteses que levaram algumas vítimas de bullying ao suicídio por não suportar o sofrimento imposto pelos seus, digamos, ‘algozes bullyinistas’, o que demonstra a gravidade da conduta ora criminalizada. (BITENCOURT, 2024).

Deveras, crianças e adolescentes são, em muito, vítimas dessa intimidação, a qual é ligada a “preconceito, discriminação, ódio, sadismo, enfim, fatores negativos da personalidade humana” (NUCCI, 2024, p. 220), o que acaba por lesionar sua liberdade, paz de espírito, intimidade e privacidade. Ressalte-se que o cyberbullying configura uma forma qualificada do delito, tendo pena de reclusão, de 2 (dois) anos a 4 (quatro) anos, e multa, diferente da figura do *caput*, que possui apenas pena de multa. Certamente, a maior reprovabilidade advém da dificuldade de reação do ofendido, além da maior facilidade de disseminação na rede mundial de computadores, que hodiernamente se transformou, também, em um dos espaços de convivência do âmbito educacional (MALHEIRO; PEREIRA; NASCIMENTO, 2017).

Ademais, conforme Rezende (2024), a escola revela-se um ambiente em que facilmente se manifestam conflitos e violência, os quais podem ter efeitos graves no processo de aprendizagem, como evasão escolar, repetência, excesso de faltas, ausência de motivação e baixo desempenho escolar, alcançando, ao extremo, a depressão e o suicídio. Por isso, a tutela penal é fundamental para coibir a proliferação desses fatores negativos advindos do bullying, cujos efeitos no contexto escolar têm potencial de ser de grande monta.

METODOLOGIA

O presente trabalho utilizou a pesquisa bibliográfica de artigos científicos e demais obras relacionadas, buscando-se o posicionamento da doutrina especializada e subsídios teóricos sobre o tema, bem como a pesquisa legislativa dos dispositivos normativos pertinentes. Por fim, mediante o

método hipotético-dedutivo, com predominância qualitativa, procurou-se formular hipóteses a fim de melhor compreender e analisar, criticamente, o papel da tipificação do bullying, posicionando-o no contexto educacional.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A novel legislação, ao tipificar o delito de intimidação sistemática, inclusive no meio virtual, detém papel crucial em reprimir a prática reiterada do bullying nas escolas, seu hábitat mais propício, principalmente ante a omissão de determinados estabelecimentos de ensino, públicos e privados, quanto a esse fenômeno. Veja-se que a legislação, ao acrescentar o inciso III no § 2º-B do art. 121, do Código Penal, prevê um aumento de pena nos homicídios cometidos em instituição de educação básica pública ou privada. Trata-se de exemplo em que é clara a intenção do legislador em enfrentar os casos nos quais alunos ou ex-alunos, geralmente, ingressam em escolas na condição de atiradores, tirando a vida de vários estudantes, como se tornou comum, lamentavelmente, noticiar na mídia (NUCCI, 2024).

Os funestos casos supracitados são consequência do bullying e da ausência de proteção e amparo aos ofendidos, que vêm a se tornar algozes, em um ciclo vicioso e fatal de violência que não merece prosperar. Deve, pois, o Estado tratar o bullying como uma problemática relevante, propondo políticas realmente efetivas em seu enfrentamento. *Verbi gratia*, no caso dos atiradores das escolas, vislumbra-se na tutela penal do bullying uma tentativa louvável de enfrentar as causas dessa problemática, antes de suas consequências. Nesse sentido, coíbem-se as atitudes hostis que levam a esses episódios fatais, para evitar a sua posterior ocorrência.

Embora os habituais sujeitos ativos da intimidação sistemática sejam inimputáveis penalmente, uma vez que menores de 18 anos (vide art. 27 do Código Penal), a conduta ainda passa a constituir ato infracional. Como é cediço, a pena possui, dentre outras, uma função de prevenção geral positiva e negativa, de forma que, em tese, a sanção penal ao infrator erige-se como uma demonstração aos membros em geral da sociedade de

que a ordem jurídica deve ser respeitada, para que não se repita a delinquência (NUCCI, 2024).

No entanto, para além do segmento jurídico-penal, não se pode olvidar o teor da Lei 13.185/2015, a qual atribui protagonismo às instituições de ensino no Programa de Combate à Intimidação Sistemática, eis que considera a comunidade escolar tendo como dever assegurar medidas de conscientização e prevenção, por meio de seu corpo docente e pedagógico, integrando, também, práticas de promoção de cidadania e medidas alternativas à punição (REZENDE, 2024). Trata-se, portanto, de uma responsabilidade da qual o Estado não pode se desincumbir, visando uma verdadeira proteção no ambiente escolar, cujo alcance não pode ser delimitado tão somente pelas fronteiras da sanção penal.

CONCLUSÕES

Em suma, tem-se que a Lei 14.811/2024 acertou em tipificar o bullying como crime, ante a importância do bem jurídico tutelado, notadamente no que se refere à sua aplicação na proteção de vítimas que são, em sua maioria, jovens e crianças, o que demonstra a atenção do Estado quanto a essa problemática. Tendo íntima relação com a anterior Lei 13.185/2015, ambas as normativas possuem notório papel na prevenção à intimidação sistemática que aflige o contexto educacional, procurando dirimir suas nefastas consequências.

Em que pese a importância da criminalização, concluiu-se esta não ser suficiente *de per se*, uma vez que a intimidação sistemática é também uma questão educacional. Dessa forma, demonstra-se imprescindível o protagonismo escolar na conscientização, para que possa se coibir, de maneira efetiva, a prática do bullying, nos meios físico e virtual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. Lei cria medidas para proteção a vítimas de bullying e cyberbullying. In: **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-fev-07/lei-cria->

-medidas-para-protecao-a-vitimas-de-bullying-e-cyberbullying/>.

Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13185.htm>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14811.htm#art6>. Acesso em: 30 ago. 2024.

MALHEIRO, Emerson Penha; PEREIRA, José Luiz Parra; NASCIMENTO, Marcelo Tadeu do. Os desafios do cyberbullying no âmbito escolar e os lineamentos da responsabilidade dos ofensores menores na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**. vol. 1026. São Paulo: Ed. RT, abril 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**: volume único. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

REZENDE, Renato Horta. Mais um instrumento no combate ao bullying. **Revista dos Tribunais**. vol. 1061. São Paulo: Ed. RT, mar. 2024.

A EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA A RESSOCIALIZAÇÃO DOS APENADOS

*Érica Maia Campelo Arruda*¹³⁶

*Maria Célia Ferraz Roberto da Silveira*¹³⁷

*João Marcello Silva*¹³⁸

INTRODUÇÃO

A ressocialização de apenados é um tema recorrente em discussões acadêmicas, doutrinárias e no contexto das políticas públicas de justiça e segurança no Brasil. A presente pesquisa objetiva compreender como a implementação da educação no sistema prisional brasileiro impacta no

136 Advogada. Conselheira da OAB/RJ, membro da Comissão OAB Mulher da 32ª Subseção, da Comissão OAB vai à Escola e da CEDI/RIO da Seccional OAB/RIO. Coordenadora Estadual de Acessibilidade e Comunidades Terapêuticas das Subsecretaria de Políticas Inclusivas da Casa Civil do Rio de Janeiro. Mestre em Políticas Públicas e Doutora em Direito. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa em Direito, Poder e Controle Social na UNIGRANRIO Afya. Professora.

137 Mestre em Direito pela UCAM. Pesquisadora no Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional e Ambiental (LEPADIA/UFRJ), no Observatório de Direitos Humanos e Fundamentais (ODHF/UCAM) e no Grupo de Pesquisa em Direito, Poder e Controle Social na UNIGRANRIO Afya. Professora.

138 Acadêmico em Direito na UNIGRANRIO Afya e pesquisador no Grupo de Pesquisa em Direito, Poder e Controle Social.

processo de ressocialização dos apenados e na redução da reincidência criminal, conforme estabelecido pela Lei de Execuções Penais (LEP), instituída pela Lei 7.210/1984 (Brasil, 1984) e pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 391/2021 (CNJ, 2021).

A Lei de Execuções Penais (Brasil, 1984) estabelece as diretrizes para a execução das penas no Brasil, enfatizando a necessidade de ressocialização dos apenados. Logo em seu artigo 1º, a LEP afirma que a execução penal tem por objetivo a reintegração social do condenado e em seu corpo prevê, entre outros aspectos, a oferta de educação como um direito dos apenados, reconhecendo a formação educacional como um caminho eficaz para a redução da reincidência criminal.

No mesmo sentido, a Resolução CNJ 391/2021 (CNJ, 2021) reconhece o direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade, a partir das diretrizes para a implementação da educação no sistema prisional. Um dos principais objetivos da resolução é garantir que todos os apenados tenham acesso à educação formal e profissional, independentemente do regime em que se encontram. A norma também enfatiza a importância de parcerias com instituições educacionais e organizações não governamentais, visando à ampliação das oportunidades educativas no ambiente carcerário.

A educação no sistema prisional pode ser entendida como uma ferramenta essencial para a ressocialização dos apenados. Estudos demonstram que a oferta de educação reduz a reincidência e aumenta as chances de reintegração social. A educação não apenas proporciona conhecimentos técnicos, mas também promove o desenvolvimento de habilidades sociais e emocionais, fundamentais para a convivência em sociedade.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A ressocialização de apenados por meio da educação, tema amplamente discutido nas ciências sociais e jurídicas, baseia-se em teorias que abordam a função social da pena, a educação como direito humano e a eficácia das políticas públicas.

A teoria da função social da pena, defendida por autores como Michel Foucault (1987), argumenta que a pena deve ir além da punição e buscar

a reintegração do indivíduo na sociedade. Foucault analisa ainda como as instituições penais evoluíram para mecanismos de controle social, enfatizando a necessidade de transformar essas instituições em espaços de reabilitação e ressocialização. Nesse sentido, não há como se desprezar as complexas relações entre poder e conhecimento.

No campo normativo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e outros tratados internacionais reconhecem a educação como um direito humano, fundamental, assim como o faz a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) em seu artigo 205, caput. Para Freire (2005), a educação é um processo de libertação e conscientização, essencial para a transformação social. No contexto prisional, a educação é vista como uma ferramenta para empoderar os apenados, proporcionando-lhes habilidades e conhecimentos que facilitam sua reintegração social.

Estudos empíricos, como os realizados por John Braithwaite (1989), demonstram que programas educacionais no sistema prisional podem reduzir significativamente a reincidência criminal. A educação no sistema prisional não apenas melhora as habilidades técnicas dos apenados, mas também promove o desenvolvimento de competências sociais e emocionais, o que pode contribuir para a construção de uma identidade positiva, reduzindo o estigma associado ao encarceramento e aumentando as chances de sucesso na reintegração social.

METODOLOGIA

Para a pesquisa, adotou-se uma metodologia que começa com a definição clara do problema de pesquisa e dos objetivos, que incluem compreender a eficácia da educação na ressocialização dos apenados, avaliar a redução da reincidência criminal entre os participantes de programas educacionais e analisar a implementação das diretrizes da Lei de Execuções Penais (Brasil, 1984) e da Resolução CNJ 391/2021 (CNJ, 2021).

Também foi realizada a revisão da literatura relacionada à educação no sistema prisional (Foucault, 1987) e sua influência na ressocialização e redução da reincidência (Braithwaite, 1989). Além disso, foi realizada a coleta de dados quantitativos obtidos de relatórios e estatísticas oficiais do

Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do 15º Ciclo de Levantamento de Informações Penitenciárias (Brasil, 2023). disponíveis no Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN) da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), que destacam, entre outros pontos, um aumento de 6,91% no número de pessoas presas exercendo alguma atividade laboral, aumento de 56,33% nas atividades educacionais no ano de 2023, em comparação ao mesmo período de 2022, assim como um aumento de 2,3% na oferta de vagas no sistema prisional,

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A discussão dos resultados dos achados quantitativos fornece uma visão abrangente do impacto da educação na ressocialização dos apenados. Os resultados da pesquisa mostram que houve um aumento de 56,33% nas atividades educacionais no segundo semestre de 2023 em comparação ao mesmo período de 2022, conforme os dados do 15º Ciclo de Levantamento de Informações Penitenciárias do SISDEPEN (Brasil, 2023).

Além disso, observou-se um aumento de 2,3% na oferta de vagas para detentos no sistema prisional e um aumento de 6,91% no número de pessoas presas exercendo alguma atividade laboral. Esses dados indicam um esforço contínuo e crescente das entidades penitenciárias e corroboram em integrar a educação e o trabalho como componentes essenciais da ressocialização dos apenados.

Com base nos dados de julho a dezembro de 2023, o sistema penitenciário brasileiro apresentou um crescimento significativo nas atividades educacionais. Durante o período, 1.314.337 detentos participaram de atividades de ensino escolar e capacitação profissional, além de programas de remição por leitura e esporte.

Ademais, foram desenvolvidas atividades complementares, como o Enem, Encceja, concursos, vídeoteca, cultura e lazer. Esse aumento nas iniciativas educacionais foi favorecido pela maior disponibilidade de livros nas bibliotecas das atividades prisionais, que contavam, em 31 de dezembro de 2023, com 1.601.280 exemplares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo reafirma o papel fundamental que a educação possui no contexto de reintegração dos apenados, na medida que evidencia seu relevante efeito na diminuição da reincidência criminal. A partir da análise dos dados obtidos, que refletem o aumento significativo de 56,33% nas atividades educacionais e a expansão de 6,91% em relação às oportunidades de trabalho no sistema prisional, demonstra-se que a concretização das diretrizes da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/1984) e da Resolução CNJ 391/2021 (CNJ, 2021) acarretam importante progresso no cenário da reabilitação de apenados, haja vista que oferecem caminhos concretos para a reabilitação desses indivíduos.

Nessa perspectiva, a educação, além ser uma ferramenta útil para transmissão do conhecimento técnico, também, desempenha um papel essencial no desenvolvimento de habilidades sociais, emocionais e de cidadania, que são fatores cruciais para promoção da (res)sociação. Ademais, vislumbra-se que por meio da educação efetiva é possível construir uma identidade positiva capaz de romper com estigmas sociais e criar oportunidades reais de mudança pessoal em benefício desse grupo de pessoas.

À vista disso, sugere-se ao governo federal e às diretorias das unidades prisionais a elaboração de políticas públicas que visem expandir o acesso e a qualidade da educação postas à disposição nos estabelecimentos prisionais brasileiros, de modo a assegurar que a reinserção social dos detentos seja efetivada de forma eficiente e sustentável, que refletirá na diminuição dos índices de criminalidade e o desenvolvimento de um ambiente social mais equitativo e inclusivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAITHWAITE, John. **Crime, Shame and Reintegration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. ISBN 978-0-521-35668-8.

BRASIL. **Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Brasília, DF, 1940.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Constituição (1988)**. 59. Ed. Brasília, DF: Saraiva Jur, 1988.

BRASIL. **Lei de Execução Penal. Lei nº 7.210/1984, de 11 de julho de 1984**. Brasília, DF, 1984.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS. **15º Ciclo de Levantamento de Informações Penitenciárias do Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN)**. Dados referentes ao segundo semestre de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios> . Acesso em 04/09/2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 391/2021, de 10 de maio de 2021**. Brasília, DF, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: o nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. Genebra: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948**.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, EMPREENDEDORISMO FEMININO E DIREITOS HUMANOS

*Roberta Pinheiro Piluso*¹³⁹

*Tatiane Duarte dos Santos*¹⁴⁰

INTRODUÇÃO

Este estudo investiga a implementação de projeto de extensão universitária focado no empreendedorismo feminino, com ênfase nas mulheres negras da Baixada Fluminense. A pesquisa busca analisar como essa iniciativa contribuiu para a promoção dos direitos humanos, a igualdade de gênero e o desenvolvimento local. A justificativa para este estudo reside na importância da extensão universitária como ferramenta para a transformação social, a promoção da cidadania e a formação de profissionais mais críticos e engajados.

139 Doutoranda em Ciências Jurídicas em Sociais (PPGSD/UFF), Professora do curso de Direito da Unigranrio/Afya e da Clínica de Direitos Humanos da Unigranrio/Afya, Editora-assistente da Revista Confluências do PPGSD/UFF, pesquisadora bolsista da CAPES e advogada.

140 Mestre em Direito, Especialista em Tecnologias Educacionais e Docência Digital. Coordenadora do NPI do Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM) e Professora Adjunta do Curso de Direito da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO/Afya) e advogada.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A pesquisa se fundamenta na Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018, que estabelece as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira, na Agenda 2030 da ONU, que estabelece metas globais para um mundo mais justo e igualitário, e nas Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. A extensão universitária é compreendida como um espaço privilegiado para a promoção da cidadania, a interação entre a academia e a sociedade e a resolução de problemas sociais. A interseccionalidade (Akotirene, 2018), por sua vez, é utilizada como ferramenta analítica para compreender as múltiplas formas de opressão que as mulheres negras enfrentam.

METODOLOGIA

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, com coleta de dados por meio de revisão bibliográfica, análise de documentos e observação participante. Foi analisado o projetos de extensão desenvolvido na Universidade em que a autora desenvolve a pesquisa e que abordaram o tema do empreendedorismo feminino com foco nas mulheres negras da Baixada Fluminense.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa evidenciaram a importância dos projetos de extensão para a promoção dos direitos humanos e a igualdade de gênero. As atividades desenvolvidas, como palestras, oficinas, feiras e criação de materiais informativos, contribuíram para algumas importantes questões, sendo a primeira delas o empoderamento das mulheres, em conformidade com a ODS número 5 da Agenda ONU 20230, na medida em que as mulheres participantes dos projetos adquiriram conhecimento sobre seus direitos, fortaleceram suas redes de contato e desenvolveram habilidades empreendedoras.

Outra contribuição importante foi a visibilidade do empreendedorismo feminino pois o projeto contribuiu para a visibilização do trabalho

das mulheres pretas empreendedoras da região, promovendo a troca de experiências e a criação de novas oportunidades de negócios.

Além disso, o combate à desigualdade de gênero e racial foi importante, ao abordar as especificidades das mulheres negras, os projetos contribuíram para o combate ao racismo e ao machismo, promovendo a equidade de gênero.

Por fim, ocorreu o fortalecimento da relação entre universidade e comunidade, nos ditames da Resolução CNE/CES nº 7 do Conselho Nacional de Educação, com uma verdadeira interação dialógica (Stangherlin; Spengler, 2021) entre universidade e comunidade posto que o projeto estreitou os laços entre a universidade e a comunidade local, promovendo a troca de conhecimentos e a resolução de problemas sociais.

CONCLUSÕES

A pesquisa demonstra que os projetos de extensão universitária podem ser uma ferramenta eficaz para promover a igualdade de gênero, os direitos humanos e o desenvolvimento local. Ao abordar temas como o empreendedorismo feminino e a interseccionalidade, o projeto contribuiu para a formação de cidadãos mais críticos e engajados e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. E. S.; GONÇALVES MOURA, C. H. Relato de experiência de um projeto de extensão: discutindo gênero na comunidade. **Revista Diversidade e Educação**, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 388-405, 2022. DOI: 10.14295/de.v10i1.13952. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/divedu/article/view/13952> .Acesso em: 15 out. 2024.

AKOTIRENE, C. **O que é a interseccionalidade**. Belo Horizonte: Letramento Justificando, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Diretrizes para a Extensão na Edu-

cação Superior Brasileira. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www3.unicentro.br/proec/wp-content/uploads/sites/73/2020/02/RESOLUCAO_N_7_2018_MEC_CNE_CES.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 20 out. 2024.

STANGHERLIN, C. S.; SPENGLER, F. M. Os projetos de extensão no ensino jurídico. **Revista Espaço do Currículo**, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 1-12, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/56328>. DOI: 10.22478/ufpb.1983-1579.2021v14n2.56328. Acesso em: 15 out. 2024.

JULGAMENTO SIMULADO DO CASO “FAVELA NOVA BRASÍLIA X BRASIL” E O ENSINO DE DIREITOS HUMANOS

Roberta Pinheiro Piluso¹⁴¹

Tatiane Duarte Dos Santos

INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta uma experiência de ensino que se vale da simulação jurídica do caso 'Favela Nova Brasília x Brasil' para aprofundar a compreensão dos estudantes sobre a jurisprudência interamericana de direitos humanos. O mencionado caso representa um marco paradigmático na jurisprudência interamericana (PAIVA; HEEMANN, 2020) estabelecendo precedentes cruciais em matéria de violência estatal, gênero e exclusão social, com repercussões duradouras para a proteção dos direitos humanos no Brasil.

A atividade, realizada com estudantes de Direito, visou promover uma imersão prática na jurisprudência internacional, estimular o desenvolvimento de habilidades críticas e de análise, bem como a reflexão sobre as políticas públicas existentes. O caso da Favela Nova Brasília, marcado por graves violações de direitos humanos, como execuções extrajudiciais

141 Doutoranda em Ciências Jurídicas em Sociais (PPGSD/UFF), Professora do curso de Direito da Unigranrio/Afya e da Clínica de Direitos Humanos da Unigranrio/Afya, Editora-assistente da Revista Confluências do PPGSD/UFF, pesquisadora bolsista da CAPES e advogada.

e violência sexual, serviu como um cenário real para a aplicação dos conhecimentos teóricos e a compreensão da importância dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica do estudo se baseia na importância dos direitos humanos como fundamento da dignidade da pessoa humana. A educação em direitos humanos (SILVA, 2015), por meio de casos concretos, é essencial para a formação de cidadãos críticos e conscientes, especialmente no curso de Direito. A violência estatal, a interseccionalidade (AKOTIRENE, 2018) entre gênero, raça e classe e a responsabilização internacional do Estado foram conceitos-chave explorados.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa, com base na experiência de um projeto de extensão universitária. A coleta de dados se deu por meio da observação participante, análise de documentos e relatos dos participantes. A atividade foi desenvolvida em etapas: estudo teórico sobre direitos humanos e jurisprudência interamericana, pesquisa aprofundada sobre o caso da Favela Nova Brasília, preparação para o julgamento simulado e avaliação da experiência.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa indicam que a simulação do julgamento foi uma experiência enriquecedora e desafiadora para os estudantes no aprendizado sobre direitos humanos e sobre o funcionamento de cortes internacionais de proteção de direitos humanos.

A interação dialógica (STANGHERLIN; SPENGLER, 2021) entre a universidade e a comunidade foi intensificada pela ampla participação externa no simulado, que congregou não apenas discentes do curso de Direito, mas também de outras áreas do conhecimento, além de membros da sociedade civil.

Nesse sentido, a atividade contribuiu para o desenvolvimento de habilidades dos alunos na medida em que desenvolveram habilidades de pesquisa, análise crítica, argumentação e trabalho em equipe tanto na preparação para o julgamento simulado, quanto na execução do mesmo.

Posteriormente à data de execução do julgamento, foi ainda realizada uma semana de feedbacks e relatórios dos alunos sobre a experiência vivenciada. Além disso, a imersão no caso concreto permitiu uma compreensão mais profunda dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos e estimulou a reflexão sobre a importância da defesa dos direitos humanos e o papel do Direito e de seus operadores na construção de uma sociedade mais justa. Adicionalmente, as redes sociais desempenharam um papel crucial na disseminação do projeto, ampliando o alcance e promovendo um engajamento mais ativo da comunidade externa.

Por fim, os alunos demonstraram maior interesse e engajamento com os temas abordados, buscando aprofundar seus conhecimentos por meio de pesquisas e discussões. A avaliação da atividade pelos estudantes foi positiva, indicando que a simulação do julgamento foi uma experiência significativa e relevante para sua formação em direitos humanos.

CONCLUSÕES

A simulação do julgamento do caso "Favela Nova Brasília x Brasil" mostrou-se uma ferramenta pedagógica eficaz para o ensino de direitos humanos. Ao proporcionar uma experiência prática e imersiva, a atividade contribuiu para a formação de futuros profissionais do Direito mais preparados para enfrentar os desafios da sociedade contemporânea.

Dessa forma, o presente resumo destaca a importância de utilizar casos reais e simulações para tornar o ensino de direitos humanos mais dinâmico e engajador. Além disso, a experiência demonstra o potencial da extensão universitária como um espaço para a produção de conhecimento e a transformação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKOTIRENE, Carla. **O que é interseccionalidade**. Belo Horizonte: Letramento, 2018

PAIVA, C.; HEEMANN, T. A. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. Belo Horizonte: CEI, 2020.

SILVA, M. A. **Educação em direitos humanos: desafios e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2015.

STANGHERLIN, Camila Silveira; SPENGLER, Fabiana Marion. Os projetos de extensão no ensino jurídico. 2021. **Revista Espaço do Currículo**. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1983-1579.2021v14n2.56328> . Acesso em 15/10/2024.

CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL: UMA NECESSIDADE PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

*Edna Raquel Hogemann*¹⁴²

*Litiane Motta Marins*¹⁴³

INTRODUÇÃO

A curricularização da extensão nos cursos de direito no Brasil emerge como uma política pública educacional democrática essencial para a formação integral dos estudantes. Este estudo busca explorar a importância dessa integração curricular, justificando sua relevância para a promoção de uma educação mais inclusiva e socialmente responsável. A pesquisa se

142. Pós-Doutora em Direitos Humanos (UNESA). Decana do Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e de Administração, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Membro da International Alliance of Jurists and Economists (France). Coordenadora do Grupo Direito Humanos e Transformação Social (CNPq), edna.r.hogemann@unirio.br;

143 Advogada; Doutoranda em Direito pela UVA/RJ; Mestre em Direito pela UNESA/RJ; Especialista em Civil e Processo Civil pela Unigranrio / RJ; Membro Efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB; Coordenadora Geral do Curso de Direito da UNIGRANRIO/AFYA; Avaliadora ad hoc INEP/MEC; Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos à Saúde e Novos Direitos – Unigranrio / Afya; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social – UNIRIO, litanemarins@gmail.com;

fundamenta na necessidade de alinhar o ensino jurídico às demandas sociais, promovendo uma formação que transcenda o conhecimento teórico e abarque práticas extensionistas que beneficiem a comunidade.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A discussão teórica sobre a curricularização da extensão é embasada em autores que defendem a educação como um instrumento de transformação social. Segundo Freire (1996), a educação deve ser um ato político e libertador, capaz de promover a conscientização e a emancipação dos indivíduos. Nesse sentido, a integração da extensão nos currículos dos cursos de direito visa aproximar os estudantes da realidade social, permitindo que eles apliquem o conhecimento adquirido em sala de aula em contextos práticos e reais. Além disso, autores como Demo (2001) e Saviani (2008) destacam a importância de uma educação crítica e reflexiva, que prepare os estudantes para atuarem como agentes de mudança na sociedade.

METODOLOGIA

A metodologia adotada para esta pesquisa é de natureza qualitativa, com a coleta de dados realizada que está sendo por meio de entrevistas semiestruturadas com coordenadores de cursos de direito e professores envolvidos em projetos de extensão. A análise parcial dos dados foi conduzida utilizando a técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011). Essa abordagem permitiu identificar as percepções dos entrevistados sobre a importância da curricularização da extensão e os desafios enfrentados na implementação dessa política.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados, ainda que parciais, da pesquisa revelam que a curricularização da extensão nos cursos de direito é vista como uma estratégia fundamental para a formação integral dos estudantes. Os entrevistados destacaram que a integração da extensão no currículo contribui para o desenvolvimento de competências essenciais, como a capacidade de

trabalhar em equipe, a empatia e a responsabilidade social. Além disso, a curricularização da extensão permite que os estudantes tenham uma compreensão mais ampla e crítica da realidade social, preparando-os para atuarem de forma mais efetiva e ética no mercado de trabalho. No entanto, os entrevistados também apontaram desafios significativos, como a resistência de alguns professores e a falta de recursos financeiros e estruturais para a implementação de projetos de extensão.

CONCLUSÕES

A pesquisa, ainda que em andamento, já permitiu às autoras concluir que a curricularização da extensão nos cursos de direito no Brasil é uma política pública educacional democrática essencial para a formação integral dos estudantes. A integração da extensão no currículo promove uma educação mais inclusiva e socialmente responsável, preparando os estudantes para atuarem como agentes de mudança na sociedade. No entanto, para que essa política seja efetivamente implementada, é necessário superar desafios como a resistência de alguns professores e a falta de recursos. Recomenda-se, portanto, que as instituições de ensino superior invistam na formação continuada dos docentes e na infraestrutura necessária para a realização de projetos de extensão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- DEMO, P. **Educar pela pesquisa**. Campinas: Autores Associados, 2001.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- HOGEMANN, E. R. Sobre a curricularização da extensão nos projetos pedagógicos dos cursos de Direito. **Revista Internacional Consinter De Direito**, 9(17), 265. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00017.11>. Acesso em 10 out 2024.

QUANDO O AMOR MACHUCA: VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO NAMORO ADOLESCENTE UMA ANÁLISE NECESSÁRIA NA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

*Raquel das Neves Silva*¹⁴⁴

*Érica Maia C. Arruda*¹⁴⁵

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta como objetivo realizar uma extensa revisão bibliográfica do tipo metassíntese sobre o fenômeno violência doméstica no namoro adolescente. Na revisão bibliográfica, foram utilizados mate-

144 Advogada. Presidenta da Comissão de Direitos Humanos da 33ª Subseção da Ilha do Governador, membra da Comissão OAB vai à Escola da Seccional OAB/RIO. Mestranda em Psicologia Criminal Universidade Iberoamericana Barcelona. Pós-Graduada em Docência Superior FABES, Pós-Graduada em Violência Doméstica e Abuso Sexual Infantil USP, Pós-Graduado Processo do trabalho UNICAM.

145 Advogada. Especialista em assessoria e consultoria para responsabilidade social. Membro da Diretoria do Instituto I3PS. Conselheira da OAB/RJ, membro da Comissão OAB Mulher da 32ª Subseção, Comissão a OAB vai à Escola, Comissão de Políticas sobre Drogas, Comissão de Direito Antidiscriminatório e CEDI/RIO da Seccional OAB/RIO. Gestora Pública. Professora universitária de Cursos de Graduação e Especialização. Pesquisadora acadêmica. Mestre em Políticas Públicas e Projetos Sociais. Doutora em Direito. Autora de mais de 12 obras nas áreas jurídica e social.

riais que abordam o tema, bem como sites de busca, contemplando estudos publicados no idioma português e espanhol.

OBJETIVO

Por meio deste estudo, que objetivou analisar a produção científica sobre a violência no namoro entre adolescentes, pode-se inferir que pesquisas sobre o fenômeno desse tipo de violência entre adolescentes ainda são incipientes no cenário brasileiro.

RESULTADOS

Como resultados preliminares foi possível observar que a violência no namoro apresenta características que diferem da violência contra a mulher por parceiro íntimo. Evidenciou-se também que programas de prevenção desenvolvidos em contexto escolar, internacionais, são apontados como uma importante ação interventiva para a prevenção precoce das relações violentas no namoro entre adolescentes. Entretanto, a magnitude do impacto de vivenciar situações que envolvem sofrer ou perpetrar violência, nesse contexto, pode acarretar consequências variadas para o desenvolvimento dessa idade etária, em direção à vida adulta.

FUNDAMENTAÇÃO

A violência doméstica entre adolescentes namorados é um fenômeno preocupante que afeta muitos jovens, manifestando-se em diferentes formas, como abuso físico, psicológico, emocional e sexual. Pessoas de todos os sexos podem sofrer ou cometer atitudes agressivas, entretanto, em relacionamentos sexuais afetivos, sabe-se que as mulheres são as maiores vítimas e os homens são os principais autores (Minayo, Assis, e Njaine, 2011). Esse tipo de violência pode ter consequências duradouras tanto para as vítimas quanto para os agressores. No Brasil, a prevenção à violência no namoro é um foco de estudos incipiente, ao contrário da violência de gênero em geral, que é amplamente estudada no país, de acordo com revisão de Aquino (2006). Em alguns casos, a violência entre jovens tem

se manifestado devido a ciúmes e/ou infidelidade do/a parceiro/a, contudo não se direciona a este e sim para um terceiro causador do conflito (Oliveira et al. 2016). O CDC (*Centers for Disease Control and Prevention*) dos Estados Unidos aponta que a violência no namoro entre adolescentes refere-se à: violência física – ocorre quando o parceiro(a) utiliza a força física contra o outro; sexual – forçar o parceiro(a) a relacionar-se intimamente sem consentimento; psicológica ou emocional – ameaçar, insultar e controlar o parceiro(a) (esta pode ser denominada também de violência verbal ou verbal-emocional); e perseguição – diz respeito a assediar sucessivamente o parceiro(a), provocando medo e ansiedade pela presença indesejada. A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera que a violência no namoro entre jovens é uma forma prematura da violência conjugal. Diante disso, aponta que os programas de prevenção da violência no namoro constituem uma das evidências para a prevenção da violência juvenil. Essas intervenções contribuem para o desenvolvimento de relações amorosas mais saudáveis com a utilização de estratégias para resolução de conflitos não violentos. Entretanto, grande parte dessas evidências é realizada em países desenvolvidos, como Estados Unidos e Canadá (OMS, 2016). Saffioti (2015) destaca a necessidade de não patologização da violência contra mulheres, argumentando a importância da análise social do sistema patriarcal como preditor e legitimador de diversas violências. Nesse sentido, cabe pensar em intervenções tanto com os sujeitos em situações de violência, quanto ações preventivas, a partir do viés psicoeducativo pró-feminista, abandonando explicações simplistas e adotando uma perspectiva psicossocial e crítica. Quanto ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/90 (Brasil, 1990), mais do que as violências que perpassam os corpos jovens, a atenção dos/as participantes se deu no sentido de punição dos que rompem com as normas estabelecidas legalmente. A adesão ao discurso de massas remete a docilização às normas sociais problematizadas nos escritos de Michel Foucault (2013). Nesse ponto, o autor discorre que não basta que o sujeito que transgrediu o código social seja retirado da sociedade, ele precisa ser punido de diversas formas. A compreensão dessa dinâmica é essencial para a prevenção e a intervenção efetiva. A violência entre adolescentes pode ser influenciada

por diversos fatores, incluindo: Muitas vezes, a cultura popular e as redes sociais normalizam comportamentos de controle e possessividade, fazendo com que jovens vejam esses atos como sinais de amor. A violência no namoro pode trazer diversas consequências físicas, emocionais e sociais para os adolescentes (Foshee e Reyes, 2011). As vítimas de violência doméstica na adolescência podem experimentar: Impacto Psicológico: Depressão, ansiedade e baixa autoestima são comuns entre jovens que sofrem abuso; Dificuldades Relacionais: Experiências de violência podem afetar a capacidade de formar relacionamentos saudáveis no futuro. Tanto vítimas quanto agressores podem entrar em um ciclo contínuo de relacionamentos abusivos. Ambos os parceiros sofrem os efeitos de seus relacionamentos abusivos. Dentre as consequências danosas para a saúde mental associadas a relacionamentos desta natureza, destacam-se as altas taxas de ideação suicida em jovens de ambos os sexos (Randle e Graham, 2011). A masculinidade dos jovens desempenha um papel significativo na dinâmica da violência doméstica no namoro. As normas e expectativas sociais sobre o que significa ser "masculino" podem influenciar comportamentos, atitudes e a forma como os jovens se relacionam com seus parceiros. Isso significa que nos dedicamos a pensar o feminismo a partir de uma análise de gênero que considera as relações desiguais de poder exercidas entre homens e mulheres, mas também entre mulheres e entre homens (Oliveira, 2007; Medrado; Lyra, 2008). O silenciamento social sobre as violências que recaem sobre os corpos jovens tornam urgente a necessidade de dar visibilidade às opressões por eles/as sofridas.

CONCLUSÃO

A violência doméstica entre adolescentes namorados é uma questão complexa que exige atenção e ação coletiva. A educação e a conscientização são ferramentas fundamentais para prevenir a violência e ajudar jovens a construir relacionamentos saudáveis e respeitosos. A sociedade deve se unir para garantir que todos os jovens tenham a oportunidade de se desenvolver em ambientes seguros e amorosos. A educação sobre relacionamentos saudáveis, aliada a uma rede de suporte eficaz, é essencial para prevenir e combater a violência entre adolescentes. A violência doméstica

no namoro é uma violação dos direitos humanos e exige uma abordagem multidimensional para sua prevenção e combate. A promoção dos direitos humanos pode ser uma ferramenta eficaz para empoderar jovens e fomentar relacionamentos saudáveis. A educação sobre direitos humanos deve incluir informações sobre igualdade de gênero, respeito mútuo e consentimento. Isso ajuda os jovens a reconhecer comportamentos abusivos e a entender que têm direito a um relacionamento saudável. Implementar programas nas escolas que abordem a violência no namoro, promovendo debates e reflexões sobre o respeito, a empatia e a comunicação. Por fim, incentivar a criação e a implementação de políticas públicas que protejam os direitos dos jovens e promovam a igualdade de gênero, garantindo que a violência no namoro seja tratada como uma questão de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, E.M.L. Gênero e saúde: perfil e tendências da produção científica no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, 2006.
- BRASIL. **LEI nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em: 03 de out. 2024
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: o nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis, Vozes, 1987.
- FOSHEE, V. A., REYES, H. L. **Dating abuse: Prevalence, consequences and predictors**. In R. J. R. Levesque (Ed.), *Encyclopedia of Adolescence*. New York: Springer Science, 2011
- MEDRADO, Benedito; LYRA, Jorge. Por uma matriz feminista de gênero para os estudos sobre homens e masculinidades. **Revista Estudos Feministas**, 2008.
- MINAYO, Maria Cecília de S.; ASSIS, Simone G. de; NJAINE, Kathie (Orgs.). **Amor e violência: um paradoxo das relações de namoro e do “ficar” entre jovens brasileiros**, 2011.

OLIVEIRA, Guacira César de. **O desafio de transformar o mundo enquanto nos transformamos. Palestra proferida na abertura da terceira edição dos Diálogos Feministas, em janeiro de 2007, às vésperas do VII Fórum Social Mundial, em Nairóbi, Quênia, 2007.**

OMS (Organização Mundial da Saúde). **Prevenindo a violência juvenil: um panorama das evidências.** São Paulo, 2016.

RANDLE, A.A.; GRAHAM, C.A. A review of the evidence on the effects of intimate partner violence on men. **Psychology of Men & Masculinity**, 2011

SAFFIOTTI, H. **Gênero, patriarcado, violência.** 2ª ed, 2015.

A FORMAÇÃO DE FAMÍLIAS ACOLHEDORAS COMO GARANTIA DO DIREITO À PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Maria José de Oliveira Correa¹⁴⁶

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende refletir sobre o processo de formação de famílias acolhedoras, nos Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA). A pesquisa busca analisar criticamente o processo de formação das famílias acolhedoras na perspectiva da doutrina da proteção integral crianças e adolescentes. Os procedimentos metodológicos serão: levantamento bibliográfico e documental, sobre a doutrina da proteção integral, em especial no que se refere ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. A justificativa para este estudo está na garantia do direito à proteção integral e à convivência familiar e comunitária presentes na Constituição Federal (CF) de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na importância da formação de Famílias Acolhedoras

146 Bacharel em Serviço Social. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Políticas Sociais, da Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, desde 2023. Pesquisadora no Grupo de Estudo e Pesquisa: Criança, Adolescente e Famílias (GCAF) - UNIFESP. Consultora para Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

como atores na execução dessa política pública de Proteção Especial de Alta Complexidade, tipologia de acolhimento inserida no Sistema Único de Assistência Social e prevista na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Brasil, 2004).

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A doutrina da proteção integral para crianças e adolescentes estabelecida nos artigos 226 e 227 da CF (Brasil, 1988) e, posteriormente, nos artigos 1º e 4º do ECA (Brasil, 1990), foi uma quebra de paradigmas. Segundo Schwan e Schweikert (2021, p. 130-131) a doutrina foi uma conquista histórica, pois conferiu, pela primeira vez na história do Brasil, o reconhecimento das pessoas em desenvolvimento como sujeitos de direitos, garantindo-lhes proteção integral com prioridade absoluta. Em seu processo formativo, estabeleceu as condições para que esses sujeitos pudessem efetivamente exercer sua cidadania e ocupar seu lugar no mundo, tanto nos espaços públicos quanto nos espaços privados.

Entretanto, o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) informa que 33.661 crianças e adolescentes estão acolhidos: 93,8% em Serviços de Acolhimento Institucional (SAI) e 6,2% em Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA), após decisão judicial determinando a interrupção da convivência familiar e comunitária, devido a graves violações de direitos fundamentais.

O ECA, no artigo 34 - § 1º diz: *A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)*

A crianças e adolescentes, acolhidos por determinação judicial, são inseridos na Proteção Social de Alta Complexidade, como o SFA. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2000), o atendimento aos usuários do Sistema Único da Assistência Social – (SUAS), ocorre em serviços com diferentes de complexidade: Proteção Básica, Proteção de Média Complexidade, Proteção Especial e a Proteção Social de Alta Complexidade.

O SFA, através de sua equipe técnica é responsável pela divulgação do serviço, captação de interessados atividade como família acolhedora, avaliação e habilitação dos interessados. A avaliação ocorre através de estudo psicossocial. O exercício da atividade de acolhimento dos habilitados é voluntário, porém estabelecido em um Contrato de Adesão.

Segundo o Guia de Acolhimento Familiar (2021, caderno 4, p-81), a formação inicial para os habilitados deve incluir diversos temas como: a dinâmica das ações e os objetivos do acolhimento. Em continuidade, as famílias habilitadas participam de encontros de formação continuada, que tem por objetivo oferecer espaço de aprendizado e reflexão sobre o cotidiano do acolhimento.

METODOLOGIA

Para estudo, partiu-se de MINAYO (2022, p. 09), em que todo o desenvolvimento social está associado à pesquisa social e que, apesar da aparente normatividade, se estabelecem inúmeras controvérsias. Refere ainda que a cientificidade deve ser compreendida como uma ideia de alta abstração e não atrelada a modelos e normas, os quais devem ser cumpridos. Na pesquisa qualitativa utilizou-se os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica acerca da temática, normativas legais, coleta de dados em sítios de órgãos governamentais, e análise dos materiais coletados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa indicaram que a doutrina da proteção integral para a criança e o adolescente está presente em legislações federais desde 1988. No SUAS, a organização se dá por níveis de complexidade e as crianças e adolescentes em situações de graves violação de direitos são atendidos na Proteção Especial de Alta Complexidade, como os SFA. No artigo 34 do ECA, consta que o acolhimento familiar é preferencial ao institucional. No entanto, o SNA informa que 93,8% das crianças/adolescentes estão em serviços de acolhimento institucional e apenas 6,2%

em serviços de acolhimentos familiar, os quais são responsáveis pela captação, habilitação e formação das famílias acolhedoras voluntárias.

CONCLUSÕES

A pesquisa evidenciou que apesar doutrina da proteção integral ter respaldo legal nas normativas existentes, o Estado brasileiro não cumpre a normativa de que, nas situações de acolhimento, o serviço preferencial, para crianças/adolescentes afastados da família por medida judicial, na Proteção Especial de Alta Complexidade, é o SFA. As famílias acolhedoras precisam de formação contínua, nos quais se abordem a necessidade de garantir os direitos à proteção integral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL - Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Disponível em:

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/12059>. Acesso em 23/03/2024

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm Acesso em 22/08/23.

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_direitocrianças.pdf. Acesso em 23/08/23.

_____. **Sistema Nacional de Acolhimento e Adoção, do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056=8999-4434--913b-74f5b5b31b2a&sheet-4f1d9435=00-1b4-8cc-be7b8-e9ddb4a45ea&opt=cursrel&select-clearall>. Acesso em 03/11/2024.

_____. Resolução nacional nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/livro%20Tipificaca%20Nacional%20-%202020.05.14%20%28ultimas%20atualizacoes%29.pdf>

COALIZÃO PELO ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA – **Guia de Acolhimento Familiar: orientações para implementação de Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora**. PINHEIRO, A; CAMPELO, A e VALENTE, J. (org.). 1ª edição. São Paulo: Instituto Fazendo História, 2021. Disponível em <https://familiaacolhedora.org.br/formacao/guia-de-acolhimento-familiar/>. Acesso em 03/11/2024.

SCHWAN, A. & SCHWEIKERT, P. **O direito de defesa como pilar da Proteção Integral: expressão de um ato revolucionário (p. 129-130)**. In: ECA e a Proteção Integral de Crianças e adolescentes. Org: FÁVERO E: PINI F & SILVA, M. Cortez Editora. São Paulo, 2021, 200p.

DESENVOLVIMENTO DAS HABILIDADES INTERPESSOAIS NO CURSO DE DIREITO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A FORMAÇÃO ACADÊMICA: RELATO DE EXPERIÊNCIA

Ana Lucia Pazos Moraes¹⁴⁷

Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader¹⁴⁸

Eduardo dos Santos Pereira¹⁴⁹

Sandra Joyce Motta Villaverde¹⁵⁰

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente o curso de Direito tem como objeto a formação técnica com foco na atuação judicial. No imaginário popular o bom profissional é o “bom de briga”, com exacerbada tendência à beligerância.

147 Mestre em Direito pelo PPGD-UNESA; Especialista em Gestão de Conflitos, Mediadora Certificada pelo ICFML, Professora do curso de Direito da UNIGRANRIO; e-mail: analuciapazos@yahoo.com.br Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0395224183712283>

148 Mestre em Direito. Coordenadora NPJ da Unigranrio Afya. Presidente da Comissão Especial de Educação e assuntos municipais da Primeira Subseção da OAB/RJ. carmen.nader@unigranrio.edu.br

149 Mestrando em Direito pelo PPGD-UCAM; Professor do curso de Direito da UNIGRANRIO; e-mail: eduardos.pereira@unigranrio.edu.br; Currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/4651919559574190>

150 Doutora em Ciência Política. Mestre em Direito Penal Econômico. Professora do curso de Direito das Universidades Estácio de Sá, Cândido Mendes e Unigranrio/Afya. Advogada. Email: sandramottavillaverde@gmail.com Currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/1318877109498488>

Com a evolução social a beligerância foi substituída por uma proposta de consenso, que introduziu uma nova forma de solucionar o conflito e preservar as relações, promovendo a pacificação social. Neste sentido, o curso de Direito vem integrando, progressivamente o desenvolvimento das habilidades interpessoais em seu conteúdo didático.

Para a pesquisa, são consideradas habilidades interpessoais a capacidade do indivíduo se relacionar com seus pares utilizando a comunicação clara, fluida e empática, a cooperação e a escuta sem julgamento. A importância do tema está diretamente relacionada ao exercício profissional do egresso do curso de Direito e sua contribuição para pacificação social através da resolução de conflitos. Neste diapasão, o fomento ao desenvolvimento das habilidades no ambiente acadêmico influenciará diretamente na atuação dos futuros profissionais e sua participação efetiva para a harmonia social.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O desenvolvimento das habilidades interpessoais tem alcançado relevância no curso de Direito a partir do fomento à consensualidade instituído pela Resolução 125/2010 (CNJ,2010) do Conselho Nacional de Justiça com a Política Judiciária Nacional de Tratamento dos Conflitos de Interesses. Seu reflexo no ensino jurídico e a necessidade de acompanhamento do movimento global pela cultura de paz na resolução dos conflitos motivou a alteração nas diretrizes curriculares do curso de Direito, o que foi determinado pela Resolução 5/2028 (CNE/CES,2018) do Ministério da Educação estabelecendo novos paradigmas curriculares para o curso visando modernizar o conteúdo e privilegiar a interdisciplinariedade. A recente alteração espera que a formação do egresso do curso de Direito seja humanista, aliada a uma formação profissional e científica que lhe permita a interpretação dos fenômenos jurídicos e sócio-institucionais que serão apresentados na convivência social e institucional (MELLO,2019). A partir desta proposta é questionado se as alterações previstas têm influenciado positivamente na formação do egresso do curso de Direito.

METODOLOGIA

A pesquisa tem como referência a observação do desenvolvimentos das habilidades interpessoais dos alunos do 1º período do curso de Direito da Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO durante o 2º semestre de 2024 do turno da manhã durante as aulas da disciplina de Relações Interpessoais e Psicologia Jurídica. Está sendo utilizada uma abordagem qualitativa para observar e analisar as práticas pedagógicas direcionadas ao desenvolvimento interpessoal. A utilização de metodologias ativas é prevalente como incentivo à participação do discente no ambiente de aprendizagem e conscientização da sua importância e transformação. Os registros estão sendo coletados em um diário de campo sobre as interações e comportamentos dos alunos em momentos de discussão, apresentação de trabalhos e simulação. Ao final do semestre será realizado questionário com identificação pessoal opcional, com objetivo de conhecer as percepções individuais sobre a importância e eficácia das atividades voltadas para o desenvolvimento interpessoal.

A análise dos dados será pela comparação das informações coletadas a partir da observação com as respostas dos questionários sobre as principais habilidades interpessoais desenvolvidas (capacidade do indivíduo se relacionar com seus pares utilizando a comunicação clara, fluida e empática, a cooperação e a escuta sem julgamento).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa está em fase de conclusão. O resultado apontado pelos registros do diário de campo revelam que inicialmente os alunos apresentam resistência às atividades práticas motivada pela expectativa em um ensino com conteúdo exclusivamente teórico e técnico e pela dificuldade de se colocar em situação de vulnerabilidade ao participar de atividades que envolvam escuta, percepção de sentimento e necessidades e a verbalização dessas percepções. Com a frequência das aulas notou-se um progresso significativo em relação a participação efetiva e voluntária nas atividades e na percepção da importância de compreender perspectivas diferentes sem julgamento e de maneira respeitosa. Os alunos começaram a perceber que

a resolução do conflito pelo Direito vai além do Judiciário, e da importância do desenvolvimento das habilidades interpessoais para sua atuação profissional.

Como atividade final de disciplina foi proposta a elaboração de um Código de Ética para disciplinar a relação entre os discentes da turma, prestigiando a preservação das relações. A atividade está em fase de construção pela turma e será apresentado no último dia de aula, data que será realizado o questionário final.

CONCLUSÕES

O desenvolvimento das habilidades interpessoais é fundamental na formação do egresso do curso de Direito. Apesar dos desafios, o investimento em metodologias que fomentem o diálogo, a empatia e a resolução consensual de conflitos agregam valor à formação acadêmica, à vida profissional e as novas perspectivas de convivência social global. É importante que o incentivo e a valorização do desenvolvimento das habilidades interpessoais ocorra desde o início do curso para que integre a formação global do aluno, e estabeleça relação com o aprendizado das demais disciplinas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MELLO, Cleyson de Moraes Mello. **A Resolução CNE/CES número 5 de 17/12/2018 e as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Direito**. Revista Interdisciplinar de Direito. v.17, n. 2, pp.99-106, jul/dez 2019. Disponível em <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/819/596> Acesso em 30.out.2024.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Cursos de Direito no Brasil: diretrizes curriculares e projeto pedagógico**. 2. ed. Florianópolis: Habitus, 2020.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Pensando o ensino do direito no século XXI: diretrizes curriculares, projeto pedagógico e outras questões pertinentes**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução 125/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf Acesso em 01 nov. 2024

Ministério da Educação (ME). **Resolução 8/2010**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104111-rces-005-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192 Acesso em 01.nov.2025.

EDUCAÇÃO FISCAL COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO BRASILEIRO

*Darlan Alves Moulin*¹⁵¹

INTRODUÇÃO

A educação fiscal é um componente essencial para o fortalecimento da cidadania e para a criação de uma cultura de transparência e responsabilidade social no Brasil. No contexto de um sistema tributário complexo e frequentemente criticado por sua regressividade, torna-se crucial desenvolver estratégias educativas que permitam ao cidadão compreender o papel dos tributos e sua aplicação para o bem comum. Este resumo expandido tem como objetivo explorar a importância da educação fiscal e sua relação com a promoção da cidadania ativa, analisando as políticas públicas em vigor, os desafios existentes e os caminhos a serem percorridos para efetivar essa prática educativa.

151 Doutor e Mestre em Direito. Professor Universitário. Analista Judiciário no TJ/RJ. Servidor-instrutor na Escola de Administração Judiciária – ESAJ/TJRJ. Membro do grupo de pesquisa: Direitos Humanos à Saúde e Novos Direitos, vinculado à UNIGRANRIO/AFYA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9695783352656464>. E-mail: darlan_moulin@hotmail.com

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A educação fiscal é uma ferramenta essencial para fortalecer a cidadania no Brasil, indo além do conhecimento técnico sobre tributos e promovendo o entendimento do papel dos impostos no financiamento do Estado e do bem comum, como previsto na Constituição de 1988. Para cumprir seu objetivo de promover uma sociedade justa e solidária, a educação fiscal deveria preparar o cidadão para uma participação ativa, com base nos princípios de transparência e justiça fiscal, previstos nos artigos 37, 145 e 150, todos do Texto Constitucional.

Autores como Palma (2019) e Lima (2019) ressaltam que a educação fiscal permite ao cidadão exigir maior transparência e controle dos gastos públicos, enquanto Borges e Ferreira (2014) apontam que a conscientização sobre a função redistributiva dos tributos incentiva demandas por um sistema tributário mais justo. Já Campanha e Tenório (2017) defendem a inclusão da educação fiscal no ensino básico para fomentar o engajamento cívico, e Silva (2007) alerta que a falta de conhecimento limita a participação social e o controle sobre o uso dos recursos públicos.

Iniciativas como o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) e a Nota Fiscal Paulista buscam promover a educação fiscal, mas enfrentam limitações de continuidade e financiamento. Campanhas de conscientização e parcerias com a sociedade civil, como proposto por Diniz de Santi (2014), ampliam o alcance das ações educativas, enquanto a Lei de Acesso à Informação contribui para a transparência, mas ainda requer adaptações para garantir que dados sejam acessíveis e compreensíveis.

A implementação de uma educação fiscal abrangente enfrenta desafios, principalmente pela desconfiança nas instituições públicas, intensificada por crises econômicas e políticas. Andrade (2006) destaca a necessidade de mecanismos de controle social para restaurar a confiança. Além disso, a complexidade e regressividade do sistema tributário penalizam os mais pobres, tornando urgente a reforma tributária defendida por Bernard Appy (2018). Por sua vez, Grisa (2024) propõe uma abordagem interdisciplinar e contínua da educação fiscal nos currículos, evitando que as políticas sejam interrompidas por mudanças de governo. Por fim, o fortaleci-

mento dos conselhos de transparência e o incentivo à participação popular são vistos como fundamentais para consolidar uma sociedade informada e comprometida com a justiça fiscal.

METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem exploratória, com base em uma revisão bibliográfica e análise documental de políticas públicas de educação fiscal no Brasil. Foram examinados documentos oficiais do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), legislações como a Lei de Acesso à Informação e dados sobre a implementação de programas estaduais como a Nota Fiscal Paulista. A pesquisa também incorpora análises teóricas sobre a educação fiscal e tributação, com ênfase nos desafios, oportunidades e propostas de avanço para a educação fiscal no Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estudo revela que, embora a educação fiscal seja considerada um importante mecanismo para a formação cidadã e a promoção da justiça social, a implementação efetiva dessa política no Brasil ainda enfrenta desafios estruturais e culturais. A análise dos textos evidencia que a falta de confiança nas instituições públicas, resultante de um histórico de corrupção e má gestão dos recursos, dificulta o engajamento da população em uma cultura de cidadania fiscal. Andrade (2006) afirma que, sem um ambiente de transparência e responsabilização, a adesão popular ao sistema tributário se enfraquece. Essa percepção ressalta a necessidade urgente de reforçar a confiança pública através de mecanismos de controle social mais acessíveis e transparentes, o que envolve o aprimoramento e a simplificação dos portais de transparência.

A complexidade do sistema tributário brasileiro e sua alta regressividade, conforme apontado por Bernard Appy (2018), configuram barreiras adicionais para a construção de uma educação fiscal eficaz. O modelo atual impõe uma carga tributária pesada sobre a população de baixa renda, desestimulando o senso de justiça e equidade entre os cidadãos. Uma reforma tributária que simplifique o sistema e promova uma distribuição

mais justa dos tributos não apenas facilitaria a compreensão do sistema, mas também incentivaria a participação popular, ao associar o pagamento de impostos a um retorno efetivo e visível em políticas públicas.

Outro ponto crítico na implementação da educação fiscal é a sua escassa presença no currículo escolar. O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é citado como uma iniciativa promissora, mas que ainda enfrenta dificuldades para consolidar-se como uma política de Estado. Grisa (2024) defende que a educação fiscal deve ser institucionalizada e interdisciplinar, indo além da mera instrução tributária para abarcar conceitos mais amplos de cidadania, justiça social e transparência. A falta de capacitação contínua de professores e a ausência de investimentos constantes na área limitam a eficácia do programa e tornam a educação fiscal dependente das prioridades governamentais, o que compromete sua permanência e alcance.

A baixa participação popular no controle social e na fiscalização dos recursos públicos também emerge como um problema significativo. A análise dos dados sugere que, sem campanhas educativas e incentivos para o envolvimento direto da sociedade, os mecanismos de transparência podem se tornar meramente formais. Diniz de Santi (2014) argumenta que a educação fiscal deveria empoderar o cidadão para que ele se sinta parte do processo, compreendendo a importância de sua contribuição para o financiamento do Estado e, ao mesmo tempo, exigindo o retorno adequado dos impostos pagos em forma de serviços públicos de qualidade.

Assim, os resultados indicam que uma abordagem fragmentada e isolada da educação fiscal dificilmente surtirá os efeitos desejados. Para consolidar uma cultura de cidadania fiscal no Brasil, é necessário um esforço conjunto e integrado, que envolva tanto uma reforma tributária justa quanto a inclusão do tema de forma institucionalizada no sistema educacional. Apenas com uma sociedade informada e engajada será possível construir uma democracia sólida e uma administração pública realmente voltada ao bem comum.

CONCLUSÃO

Este estudo destaca a necessidade urgente de fortalecer e ampliar a educação fiscal no Brasil como ferramenta de conscientização e promoção

da cidadania. A efetividade da educação fiscal está ligada ao fortalecimento da confiança nas instituições públicas, à simplificação do sistema tributário e à institucionalização dessa prática no sistema educacional. Futuras pesquisas devem explorar a eficácia das políticas públicas de educação fiscal em diferentes regiões do país, avaliar a percepção popular sobre a justiça tributária e investigar a influência da educação fiscal no engajamento cívico. Em última análise, a construção de uma cidadania fiscal exige o compromisso constante do poder público e da sociedade civil para transformar o sistema tributário em um instrumento de justiça e bem-estar coletivo.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2006.
- APPY, Bernard. Proposta de reforma do modelo brasileiro de tributação sobre bens e serviços. **Seminário desafios macro fiscais a partir de 2019**. 2018. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/proposta-de-reforma-do-modelo-brasileiro-de-tributacao-de-bens-e-servicos-bernard-appy> >. Acesso em 5 nov. 2024.
- BORGES, E. F.; PEREIRA, J. M. Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos municipais. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [S. l.], v. 8, n. 4, 2014. DOI: 10.17524/repec.v8i4.1202. Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/1202>. Acesso em: 4 nov. 2024.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal.
- CAMPANHA, A.; TENÓRIO, R. M. A educação fiscal e suas implicações para o exercício da cidadania e para a melhoria qualitativa da

vida em sociedade. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 14, n. 23, p. 1-14, 2017. DOI: 10.22481/cssa.v14i23.2325. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/2325>. Acesso em: 4 nov. 2024.

GRISA, Gregório Durlo. Receita Federal e MEC firmam acordo para inclusão da Cidadania Fiscal na extensão universitária e no currículo escolar. **Programa Estadual de Educação Fiscal – Cidadania Tributária**. 2024. Disponível em: <<https://www.educacaofiscal.ms.gov.br/receita-federal-e-mec-firmam-acordo-para-inclusao-da-cidadania-fiscal-na-extensao-universitaria-e-no-curriculo-escolar/>>. Acesso em 05 nov. 2024.

LIMA, I. C. **Educação Fiscal para a Cidadania**. Egesp. São Paulo: 2019

PALMA, C. C. **Políticas de Cidadania e Educação Fiscal na Lusofonia**. Editora Almedina, São Paulo: 2019.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Kafka, alienação e deformidades da legalidade: exercício de controle social rumo à cidadania fiscal. São Paulo: **Revista dos Tribunais**: Fiscosoft, 2014.

COMPETIÇÕES ACADÊMICAS E OS IMPACTOS NA FORMAÇÃO DO ACADÊMICO DO CURSO DE DIREITO: ESTUDO DE CASO

Ana Lucia Pazos Moraes¹⁵²

INTRODUÇÃO

As competições acadêmicas dirigidas aos estudantes do curso de Direito são organizadas por instituições nacionais e internacionais que tem como objeto de atuação a resolução de conflitos. A depender do evento, a competição pode ser organizada com a participação de equipes formadas por alunos que representarão a instituição de ensino, ou com a participação individual. Em ambos os casos, deverá ser comprovado o vínculo com a instituição de ensino, garantindo a paridade dos competidores, evitando a participação de profissionais.

O evento é realizado a partir da elaboração de um caso fictício pela comissão organizadora, composta por expets na matéria, que será disponibilizado para os competidores desenvolverem a atividade proposta, em

152 Mestre em Direito pelo PPGD-UNESA; Especialista em Gestão de Conflitos, Mediadora Certificada pelo ICFML, Professora do curso de Direito da UNIGRANRIO; e-mail: analuciapazos@yahoo.com.br Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0395224183712283>

grupo ou individual. A avaliação da atuação dos competidores também é realizada por experts, com feedback dos pontos positivos e de melhoria.

Cabe destacar a formação de ambiente propício para o networking entre os participantes, criando conexões valiosas que podem ter impacto duradouro tanto na vida acadêmica quanto na profissional, permitindo que conheçam novas perspectivas sobre a prática do Direito.

Tais eventos vem ocupando relevante espaço no âmbito do ensino jurídico, e a importância do tema refere-se ao desenvolvimento de habilidades práticas como argumentação, oratória, pesquisa jurídica e escrita técnica, fundamentais na atuação do futuro profissional do Direito que desempenha importante papel na forma como contribui para resolução dos conflitos e seu reflexo na harmonia social.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Resolução 5/2028 (CNE/CES,2018) do Ministério da Educação estabeleceu novos paradigmas curriculares para o curso visando modernizar o conteúdo e promover a interdisciplinariedade e a internacionalização (art.1º), além de atividades que busquem enriquecer e complementar a formação do graduando, obtidas dentro ou fora do ambiente acadêmico (art. 8º). Inovação, interdisciplinariedade e metodologias ativas são previstas como ferramentas de aprendizagem, proporcionando conhecimento globalizado e em atenção as mudanças e necessidades da mundialização.

É necessário que o ensino seja transformador. Para Freire (1987), o conhecimento crítico é fundamental para a evolução e desenvolvimento do indivíduo. E no mesmo sentido é o ensino do Direito. É primordial que o estudante seja capaz de indagar, responder e elaborar novos questionamentos, deixando de ser mero repetidor de manuais e legislações. Nas palavras de Rodrigues (2005), que seguem atuais, o ensino jurídico deve “buscar a construção de um novo imaginário comprometido com a democracia, a ética, a justiça social e a construção de uma sociedade solidária”.

Neste sentido, a competição acadêmica atende a previsão da lei, pois “é utilizada como um mecanismo que provoca nos estudantes a neces-

sidade de atingir a excelência na sua preparação e, consequentemente, o máximo de profissionalismo em sua atuação” (Lima, p.210).

METODOLOGIA

A pesquisa foi iniciada a partir da preparação de 6 alunas do curso de Direito da Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO para a Competição Internacional de Elaboração de Plano de Mediação promovida pela Weinstein International Foundation e pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos – ICFML, no modelo competição individual, aberta a estudantes de todo continente, adotando como idioma oficial da competição, o inglês e com premiação de mil euros para o vencedor/vencedora.

Os encontros preparatórios iniciais se deram no formato online, visto terem iniciado nas férias, com encontros coletivos, e debate sobre o caso proposto pela organização e sugestão de textos e livros sobre a temática abordada, possibilitando as alunas a construção de sólido conhecimento teórico sobre a matéria.

Com o retorno às aulas, os encontros passaram a ser individuais, atendendo o desenvolvimento individual para a elaboração do plano de mediação. A preparação durou cerca de 4 meses, com prazo final no mês de setembro.

O resultado com a premiação ocorreu no mês de novembro na cerimônia de abertura do VI Congresso Internacional CBMA de Mediação, sendo convidados todos os candidatos inscritos. Vale ressaltar que somente 3 candidatas compareceram presencialmente ao evento, todas integrantes da UNIGRANRIO. As demais acompanharam a premiação no formato online.

No momento da cerimônia todas ocuparam lugar no palco ao lado da organização do evento e tiveram espaço de fala.

Durante todo período da preparação foram realizados registros (diário de campo) relativos a evolução de cada candidata quanto ao desenvolvimento do raciocínio crítico e questionamentos em relação ao caso concreto para formação da estratégia do Plano de Mediação.

Após a data da premiação foi realizado questionário com a utilização do aplicativo google forms e possibilidade de resposta anônima, quanto as impressões da participação, desde a preparação até o resultado final, com a possibilidade de sugestões ao final.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após o retorno das férias foi identificada a dificuldade de conciliar a preparação para a competição com as demandas acadêmicas regulares, aliada ao estresse associado ao nível de exigência da atividade extra-classe.

Apesar desses desafios, a competição foi vista como um complemento à formação teórica, promovendo uma formação mais completa e alinhada com as expectativas do mercado de trabalho e as propostas da ODS 16.

O networking proporcionado, e a imersão no desenvolvimento de atividade não contemplada pela atividade acadêmica formal despertou no discente a possibilidade de novas perspectivas para além das oferecidas para o graduando.

CONCLUSÕES

Conclui-se que as competições acadêmicas têm um impacto positivo substancial na formação do egresso do curso de Direito, proporcionando um aprendizado mais prático e dinâmico que complementa o ensino tradicional. Essas atividades ajudam a desenvolver habilidades cruciais para a gestão de conflitos.

A totalidade das respostas apontou para receptividade e interesse em participar das cometições, tendo sido inovador para as alunas participantes. As alunas que estiveram presentes informaram ter sido um marco no incremento da formação acadêmica.

Assim, para maximizar os benefícios dessas atividades, é importante que as intuições de ensino estimulem a participação do corpo discente, oferecendo suporte e flexibilidade no currículo accadêmico para facilitar o envolvimento em competições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17^a ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1987.

LIMA, Leandro Rigueira Rennó. Mediação Empresarial e as competições acadêmicas. *In*: NETO, Adolfo Braga (org.). **Mediação Empresarial Experiências brasileiras**. São Paulo: Editora Clã Cultural, 2019.

Ministério da Educação (ME). **Resolução 5/2018**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104111-rces-005-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192 Acesso em 01.nov.2024.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Pensando o ensino do direito no século XXI: diretrizes curriculares projeto pedagógico e outras questões pertinentes**. Florianópolis. Fundação Boiteux. 2005.

MÉTODOS ESTATÍSTICOS NA INTRODUÇÃO DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA PARA ALUNOS DO ENSINO MÉDIO

Leonardo Victor Gentil

Sabrina Luzia Caetano

INTRODUÇÃO

A Educação Financeira é essencial para o sucesso financeiro, pois proporciona independência ao ajudar os indivíduos a entenderem a dinâmica de seus próprios recursos, promovendo consciência sobre seus gastos e ganhos (NEGRI, 2010). Ela modifica hábitos, impactando positivamente não apenas a vida pessoal, mas também a economia do país. Indivíduos com boa educação financeira gerenciam seus recursos de maneira mais segura, enquanto a falta de conhecimento pode levar a decisões erradas, comprometendo o futuro financeiro.

No Brasil, a Educação Financeira não faz parte do ensino familiar ou escolar, e o brasileiro em geral não tem o hábito de planejar suas finanças ou discutir sobre dinheiro, especialmente com crianças e adolescentes. Como resultado, as crianças não aprendem a lidar com o dinheiro, o que leva a uma vida marcada por oscilações econômicas, afetando tanto o indivíduo quanto o país (D'AQUINO, 2019).

Pinheiro (2008) alerta para a importância de se trabalhar a educação financeira desde o início da vida do ser humano. Ao ensinar uma criança a lidar com dinheiro desde pequena, ela terá maior chance de administrar sua vida quando for adulta. Vai saber guardar, gastar com responsabilidade e ser financeiramente independente. Em 2024 o governo do estado de São Paulo elaborou um projeto em que a disciplina de Educação Financeira foi introduzida nas escolas estaduais. Crianças e adolescentes do oitavo e nono ano do ensino fundamental II e o ensino médio, todos os anos, tiveram a disciplina específica para Educação Financeira que foi ministrada com duas horas semanais. O grande propósito foi preparar os jovens brasileiros para um futuro mais equilibrado, com finanças estáveis e menor índice de endividamento.

OBJETIVOS

Desenvolver treinamento, formação e acompanhamento junto aos professores da nova disciplina Educação Financeira que foi implantada na grade curricular no ano de 2024 para alunos de ensino médio. Isto foi realizado por meio de planilhas do Excel, confecção e análise de gráficos e por meio de medidas básicas de Estatística, envolvendo prática de metodologia ativa.

MATERIAL E MÉTODOS

O projeto visou a formação dos docentes da disciplina de Educação Financeira para o uso de ferramentas estatísticas concomitantemente a práticas de metodologias Ativas. O estudo contempla os objetivos do Programa Núcleos de Ensino da Unesp. Foi desenvolvido na Escola Estadual Luiz Latorraca, uma escola do Programa de Ensino Integral da rede pública estadual paulista, localizada na cidade de Jaboticabal-SP. Configura-se como uma proposta de intervenção didática e prática financeira e assim, integrou ensino e habilidade com planilhas e dados. Após ser abordado a parte teórica da disciplina, desenvolveu aplicação exemplos e estudos de caso para que os alunos possam fixar todo esse conhecimento. A utilização do software Excel foi muito importante para organização e tabu-

lação de dados. Desta forma, os alunos puderam realizar a confecção de gráficos e tabelas, com o objetivo de facilitar a interpretação e visualização de dados. Puderam ser aplicados diversos tipos de gráficos (barras, colunas, setores, histogramas) que facilitaram a visualização e interpretação dos dados.

Os cálculos estatísticos desenvolvidos foram os básicos, como média, mediana, moda, que são medidas de tendência central e para avaliar a variabilidade dos dados serão utilizadas medidas de amplitude, desvio padrão e variância. Além disso, conseguiram ser exploradas medidas de correlação, que apesar de apresentar uma maior complexidade de cálculos foi explorada de maneira direta no Excel e estabeleceu a sua importância, como medida de associação entre variáveis.

As práticas de metodologias ativas aconteceram em vários momentos com o objetivo de incentivar os alunos a serem protagonistas de seu aprendizado. Este projeto foi retratado como um projeto piloto que ocorreu em apenas uma escola com os alunos do ensino médio na disciplina de Educação Financeira, pretende-se expandi-lo para outras escolas e continuar os treinamentos. Segundo Freire 2011, na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática. É pensado criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática.

A dinâmica do treinamento dos docentes e as aulas foram mediadas perante planejamento em que foi realizado questionário aos alunos e várias reuniões entre os docentes e coordenação da escola.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados obtidos foram de extrema valia pois comprovou a evolução do corpo docente e dos alunos, isto refletiu em participação nas aulas e desenvolvimento de exercícios. Os alunos abordaram a perspectiva de utilidade para a disciplina. De maneira geral, as respostas enfatizaram a importância do ensino para o desenvolvimento pessoal. Uma resposta destacou como a matéria poderia auxiliá-la nos seus planos futuros, como ingressar na faculdade e escolher sua carreira. Isso enfatiza o quanto a edu-

cação desempenha um papel importante na preparação para os desafios e obstáculos dos estudantes.

Nas questões abordadas os alunos apontaram em sua maioria que o material utilizado na disciplina era adequado, 38% dos alunos responderam que o conteúdo do aprendizado impacta em suas escolhas de como gastar o dinheiro e 43% relataram que a conteúdo é moderadamente relevante. Diante disso, os dados foram apresentados aos professores para que, juntos, pudessemos elaborar um planejamento mais eficaz. Assim, a abordagem colaborativa permitiu que os professores compartilhassem suas experiências, pontos de vista e ideias para melhorias práticas, enriquecendo o planejamento e fortalecendo a estrutura pedagógica. Desta forma, o treinamento foi desenvolvido para atender às necessidades identificadas e trabalhar com um tema de maior interesse, que foi o sistema de endividamento pessoal, utilizando o Excel e medidas estatística. A abordagem incluiu medidas de tendência central, como a média, mediana e moda, para facilitar a interpretação e classificação dos dados financeiros. Além disso, foram utilizados gráficos para que os alunos visualizassem as informações numericamente e graficamente. O propósito do treinamento foi tornar o conteúdo mais prático e acessível e, ao mesmo tempo, conectar com o cotidiano dos alunos e mostrar a necessidade das finanças pessoais. Assim, durante a aplicação do treinamento em salas de aula, os alunos e professores trabalharam com dados reais, aproximando a aprendizagem de situações cotidianas, como controles de despesas e planejamento financeiro.

O uso da Educação Financeira com a ajuda da tecnologia aproximou o aprendizado da realidade dos alunos e tornou o ambiente de aula mais envolvente. A medida que as aulas avançavam, a participação dos alunos também aumentava e seu interesse pela disciplina se tornava mais óbvio, o que resultou em uma redução da evasão durante o período de aula e em uma interação mais rica entre alunos e professores. O ambiente dinâmico, que envolvia o uso de software e tecnologia, os alunos sentiam que se tornava algo mais concreto e aplicável. Os professores ficaram mais entusiasmados e observou-se um maior estímulo entre as partes.

CONCLUSÕES

O projeto alcançou seu objetivo, em que os alunos se identificaram melhor com a metodologia abordada para o ensino da Educação Financeira, considerando o dinamismo do trabalho com o software Excel e as medidas estatísticas e visualização gráfica. Pretende-se expandir o projeto para outras escolas, uma vez que este foi um projeto piloto com resultados relevantes. Uma apostila com base na experiência inicial está sendo desenvolvida para ajudar os docentes a conduzir melhor o tema de uma forma dinâmica e interessante.

REFERÊNCIAS

- D'AQUINO, Cassia. **Educação Financeira**. Disponível em: <http://educacaofinanceira.com.br/index.php/escolas/conteudo/513>. Acesso em 15 nov. 2023.
- FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se complementam**. 51 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- NEGRI, A. L. L. **Educação Financeira para o Ensino Médio da Rede Pública: uma proposta inovadora**. 73 f. Dissertação (Mestrado em educação). Centro Universitário Salesiano de São Paulo: UNISAL, Americana, 2010.
- PINHEIRO, R. P. **Fundos de Pensão e Mercado de Capitais**. São Paulo: Peixoto Neto, 2008.

