



CEGOV

CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

DIÁLOGOS EMERGENTES

Cibele Cheron
Mauricio Assumpção Moya
Organizadores

UFRGS
2022



Cibele Cheron
Mauricio Assumpção Moya
Organizadores

GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS DIÁLOGOS EMERGENTES

Centro de Estudos Internacionais Sobre Governo

<https://www.ufrgs.br/cegov/site/us>

1ª Edição

Porto Alegre
UFRGS
2022

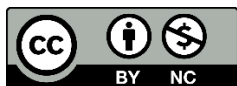
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Centro de Estudos Internacionais Sobre Governo

Organização

Cibele Cheron • Mauricio Assumpção Moya

Autores

Afonso Jose Dala • Ana Carolyn Silva Guimarães • Ana Laura da Silva • Ariel Esteves de Oliveira • Bruno Leonardo Oliveira Siqueira • Camila Feix Vidal • Carlos Alberto Talavera Cardozo • Claudia Kelly Mamani Catachura • Claudio Henrique Teotonio dos Santos • Cleiton de Oliveira • Cristiane Silveira dos Santos • Daniel Nunes De Neque • Donnie Stephane Simeus • Fernando Royer • Gabriel Gobbi Gueno • Gabriel Thierry Goncalves Da Silva • Gabriele Bley • Giovanna Libardi Ferreira Martinez • Gustavo David Rivas Mendoza • Isaac Jonathan Bayas Vela • Jaquelin Paola Condori Zapana • Jemsley Roseme • Jessica Krislei Costa De Neque • Jessica Zavaleta Portocarrero • Jhomelin Milagros Flores Bordais • Júlio Cesar Pereira • Kamila Jaissa Dos Santos • Lisete B. Labanca • Luciana Wietchikoski • Luiza Nicole Angelo Melo • Marcos Vinicius Stefaneli • Matheus de Moraes Branco • Matheus Emanuel Santos Leão • Micaela Isabel L. Mamani • Rickson Joseph • Robynson Alfredo Marchena • Romel Tunubala Becoche • Rosa Danney Delgado Gonzales • Samira de Mattia • Susana Zambrano de Oliveira • Thiago Soares de Souza • Vilson Fontana Bastos



Publicado sob licença

Creative Commons Atribuição – Não Comercial CC BY-NC 4.0

© dos autores

Catálogo na Publicação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

G721 Governo e Políticas Públicas: diálogos emergentes/ organização Cibele Cheron e Mauricio Assumpção Moya. - Porto Alegre: CEGOV : UFRGS, 2022.
224 p. : digital
ISBN: 978-65-5973-161-9
1.Administração pública. 2. Políticas públicas. I. Cheron, Cibele. II. Moya, Mauricio Assumpção. III. CEGOV.

CDU 35
378

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Rafael Brinkhues – IFRS

Prof. Dr. Eráclito Pereira – UFRGS

Prof.^a Dr.^a Máira Baé Baladão Vieira – IFRS

Prof.^a Dr.^a Julice Salvagni – UFRGS

Prof. Dr. Renato Colomby – IFPR

Prof. Dr. Maurício Michel Rebello – UFFS

Prof.^a Dr.^a Cristine Koheler Zanella – UFABC

Prof.^a Dr.^a Mariana Selister Gomes – UFSM

Prof.^a Dr.^a Clarice Paim – FAMAQUI

Prof. Dr. Vanderlei Franck Thies – IFRS

Prof. Dr. Tiago Cetrulo – IFRS

Prof. Dr. Claudionor Guedes Laimer – ATITUS

Imagem de capa

Desenho autoral de María Juana Betsabell Gaccio Von Braun, Marlen Johana Von Braun e Fernando Taylor Fernandes Santos

Colaboração técnica

Maria Ludwig

A redação dos capítulos desta obra, quanto à forma e conteúdo, é de inteira responsabilidade de seus respectivos autores.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	8
APRESENTAÇÃO.....	10
CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	13
Gabriel Thierry Goncalves Da Silva	
Gabriel Gobbi Gueno	
Giovanna Libardi Ferreira Martinez	
Kamila Jaissa Dos Santos	
Samira De Mattia	
CONSECUENCIAS DELANTE DE LA EFICIENCIA, ECONOMICIDAD E IMPROBIDAD ADMINISTRATIVA EN TIEMPOS DE PANDEMIA POR COVID-19.....	28
Jessica Zavaleta Portocarrero	
Jhomelin Milagros Flores Bordais	
Júlio Cesar Pereira	
Matheus de Moraes Branco	
Micaela Isabel Laruta Mamani	
CONTROLE JURISDICCIONAL OU “ATIVISMO JUDICIAL”? CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO JUDICIÁRIO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL	
Ana Carolyn Silva Guimarães	
Ariel Esteves de Oliveira	
Claudio Henrique Teotonio dos Santos	
Donnie Stephane Simeus	
Fernando Royer	
EL PAPEL DEL “MINISTERIO PÚBLICO BRASILEÑO” EN EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	62

Carlos Alberto Talavera Cardozo

Thiago Soares de Souza

Romel Tunubala Becoche

Jaquelin Paola Condori Zapana

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COMO MEIO DE
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 74

Bruno Leonardo Oliveira Siqueira

Lisete B. Labanca

Luiza Nicole Angelo Melo

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: O CONTROLE SOBRE OS ATOS
DO MAGISTRADO..... 89

Ana Laura da Silva

ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ:
POR DESCUMPRIR JORNADA, SERVIDORES DA SAÚDE DEVEM
DEVOLVER PARTE DOS SALÁRIOS..... 103

Afonso Jose Dala

Gustavo David Rivas Mendoza

Jemsley Roseme

Rosa Danney Delgado Gonzales

Vilson Fontana Bastos

IMPACTO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO
SUL..... 112

Daniel Nunes De Neque

RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS NA EDUCAÇÃO..... 136

Claudio Henrique Teotonio dos Santos

Gabriel Gobbi Gueno

Rickson Joseph

Samira de Mattia

EL ACCESO A LA EDUCACIÓN EN LAS ZONAS RURALES DEL PERÚ
EN TIEMPOS DE PANDEMIA..... 146

Claudia Kelly Mamani Catachura

Cleiton de Oliveira

Isaac Jonathan Bayas Vela

Susana Zambrano de Oliveira

PROFESSORES, O AMBIENTE DE APRENDIZAGEM E A ORGANIZAÇÃO
DAS ESCOLAS

Marcos Vinicius Stefaneli

Matheus Emanuel Santos Leão

Robynson Alfredo Marchena

ENFRENTANDO O RACISMO NA ESCOLA: O CASO DE UMA
ESTUDANTE E SEUS LINDOS CABELOS CRESPOS..... 166

Cristiane Silveira dos Santos

O USO DA PAUTA DE GÊNERO PARA MANUTENÇÃO DA AGENDA
TRADICIONAL DO SOUTHCOM..... 176

Camila Feix Vidal

Luciana Wietchikoski

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SAÚDE GLOBAL: A PRÁTICA DA
COOPERAÇÃO ESTRUTURANTE EM SAÚDE PELA FIOCRUZ..... 184

Gabriele Bley

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NAS POLÍTICAS DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA..... 209

Jessica Krislei Costa De Neque

PREFÁCIO

O presente é tão grande, não nos afastemos. Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas (Carlos Drummond de Andrade).

Os organizadores de *Governo e Políticas Públicas: diálogos emergentes*, professores e pesquisadores Cibele Cheron e Maurício Moya, são especialistas em metodologia do ensino e da pesquisa em Ciências Sociais. São professores que cultivam a metodologia de ensino no dia a dia da sala de aula e são pesquisadores com trânsito desenvolvido nas abordagens metodológicas qualitativas e quantitativas, o que lhes possibilitaria acomodar-se na excelência do Qualis.

O que não impede a criticidade dos organizadores da obra, pois são críticos do produtivismo acadêmico e da (re)produção normativa do conhecimento e é justamente a partir deste prisma que o trabalho desenvolvido, conjuntamente com seus alunos, dentre os quais destacam-se os do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), trilha pelo caminho do reformismo racional em que a propagação do ponto de vista científico torna a humanidade mais razoável. No entanto, no atual contexto de obscurantismo científico que assola o Estado brasileiro, a obra e seus autores serão, fatalmente, (in)compreendidos pelos distópicos da realidade, com argumentos pejorativos.

Não nos apoquentemos, pois “eles passarão, nós passarinho”, como disse o nobre poeta gaúcho, envolto em suas sapiências quintanares. Assim é que compreendo a obra e seus autores, ao vê-los em sala de aula, de mãos dadas, numa ciranda de ensino e de aprendizagem, onde as ideias pululam no exercício dialético da ação-reflexão-ação.

Na esteira desta perspectiva, os textos, assim construídos, mergulham nas discussões atinentes a temas emergentes imbricados na relação entre Estado, Direito e Políticas Públicas, sem perder o norte de quem são os principais beneficiários, a razão e o porquê das políticas públicas.

Os artigos compilados são a síntese de ideias fomentadas pela observação da vida presente. São textos e molduras que saem do papel e ancoram ao nosso lado. Por vezes, mais perto do que poderíamos imaginar.

Lajeado, RS, 12 de setembro de 2022.

*Elias Medeiros Vieira*¹

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre em Extensão Rural pela UFSM. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Tem experiência como professor nas áreas de Direito e de Ciência Política e trabalhos de pesquisa com ênfase em estudos sobre Instituições Políticas Brasileiras, Políticas Públicas, Gestão Universitária e *accountability*. Exerce as atividades de Professor e de Analista Judiciário Federal.

APRESENTAÇÃO

Há perguntas que temos que fazer com insistência, que nos fazem ver a impossibilidade de estudar por estudar, de estudar sem comprometer-se. Como se de forma misteriosa, de repente, nada tivéssemos em comum com o mundo exterior e distante. Para que estudo? A favor de quem? Contra que estudo? Contra quem estudo? (FREIRE, 2000, p. 37).

Ser professor ou professora não é profissão, é construção. Não professamos nada, não exercemos cátedra. Não podemos dizer honestamente que somos professores. Estamos nos construindo ensinantes-aprendentes, duas dimensões que não existem sozinhas. Só o somos enquanto estamos, só aprendemos enquanto dividimos o que sabemos, só sabemos enquanto aprendermos o que ignoramos.

Governo e Políticas Públicas: diálogos emergentes nos traz a possibilidade de questionar o mundo junto a pesquisadores, colegas estudantes, insistentes e comprometidos. As pessoas autoras dos capítulos que compõem esta obra construíram, criticaram, analisaram conosco não um mundo distante, alheio a nós, mas aquele em que somos, estamos e interpretamos.

Agradecemos a cada uma dessas pessoas por seu empenho e dedicação, tão fundamentais quanto resilientes, nesses árduos tempos em que estudar, em especial as ditas Humanidades, é hábito malvisto, desencorajado e contraindicado. Nossa gratidão àqueles e àquelas que,

desafiando o *establishment*, ousam fazer Ciência. Mais do que isso, nossa gratidão por autorizarem que os frutos de seus estudos saíssem de nossas gavetas, físicas ou virtuais, onde não raro acabam escondidos, natimortos insepultos, como muitos querem que a Ciência padeça.

Nossa gratidão também ao Grupo de Estudos do Sul Global (GESG) da Universidade Federal do ABC (UFABC), ao Grupo Estudos e Ações sobre Mulheres e Trabalho (GestAções) da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), ao Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Organizações e Pessoas (NEPT) do Instituto Federal do Paraná (IFPR), ao Grupo de Pesquisa Fundamentos da Experiência Jurídica Contemporânea: o Direito sob os aspectos dogmático, filosófico e sociológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) e ao Grupo de Pesquisa Educação e Violência (GruPEV) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), pela inestimável parceria.

Ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) somos especialmente agradecidos por autorizar que as e os estudantes do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas participassem desta iniciativa. Ao Centro de Estudos Internacionais Sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, agradecemos por viabilizar sua existência.

Que a leitura seja instigante e proveitosa, e que fomente o diálogo com as pessoas autoras, cujos endereços eletrônicos estão disponíveis em

cada capítulo. Estudemos e resistamos, interrogando incansavelmente: para quê? Para quem? A favor de quê? Contra quem?

Porto Alegre, 07 de setembro de 2022.

*Cibele Cheron*²

*Mauricio Assumpção Moya*³

Referência

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). Integrante do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero (NIEM-UFRGS), do Grupo de Estudos do Sul Global (Global South Study Group, GESG-UFABC), do Grupo de Pesquisa Educação e Violência (GruPEV-PUCRS), do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Organizações e Pessoas (NEPT-IFPR) e do Grupo de Pesquisa Fundamentos da Experiência Jurídica Contemporânea: o Direito sob os aspectos dogmático, filosófico e sociológico (IFRS).

³ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Grupo de Pesquisa Comportamento e Instituições Políticas (UFRGS).

CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Gabriel Thierry Goncalves Da Silva⁴

Gabriel Gobbi Gueno⁵

Giovanna Libardi Ferreira Martinez⁶

Kamila Jaissa Dos Santos⁷

Samira De Mattia⁸

Introdução

O presente trabalho visa buscar uma maior compreensão a respeito do controle da atividade normativa da administração pública, nesse sentido, iremos analisar e discorrer sobre a decisão realizada pelo ministro Luís Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), que determinou em 06/12/2021 o prazo de 48h para que o Governo Federal realizasse a obrigatoriedade de comprovação de vacina e quarentena para quem entrar

⁴ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: gtg.silva.2019@aluno.unila.edu.br

⁵ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: gg.gueno.2019@aluno.unila.edu.br

⁶ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: glf.martinez.2019@aluno.unila.edu.br

⁷ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: kj.santos.2020@aluno.unila.edu.br

⁸ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: s.mattia.2019@aluno.unila.edu.br

o Brasil, a decisão visa diminuir a proliferação da COVID-19 a partir do controle de fronteiras.

Conforme aponta Laboissière (2021), essa ação foi realizada após o ministro ter sido nomeado como relator do caso que foi protocolado pelo partido Rede Sustentabilidade, essa ação também, visa que seja obrigatória por parte do Governo Federal a adesão das medidas recomendadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Diante desse contexto, analisaremos neste trabalho o papel e a importância das agências reguladoras no Brasil a partir de uma metodologia exploratória, abordaremos a respeito das decisões realizadas pelos órgãos reguladores que entraram em conflitos com o governo federal e causaram divergências entre as instituições. Apresentaremos também as características jurídicas e normativas que englobam as agências reguladoras do Brasil a partir de revisões bibliográficas de autores que abordam a temática.

O contexto de crise sanitária da Covid-19 e a ANVISA

No contexto de crise sanitária da Covid-19, tornou-se necessário regulamentar medidas para prevenção e diminuição do contágio da doença, com o agravante da pandemia, orientações técnicas da ANVISA, tendo como objetivo o controle sanitário das fronteiras, recomendaram protocolos para a adoção de quarentena e comprovação de vacinação contra a doença para as pessoas que entrarem no país por via aérea e terrestre.

As recomendações provenientes das notas técnicas 112 e 113 de 2021, preveem protocolos de testagem da doença para turistas e viajantes

por via aérea, sendo necessário a comprovação de negativo nos testes moleculares. Já para entrada via terrestre a ANVISA salvaguarda para a não entrada de pessoas sem o ciclo vacinal completo, tendo ressalvas para alguns casos especiais como trabalhadores de transporte de cargas.

Além disso, apresenta orientações detalhadas e técnicas seguindo parâmetros sanitários adotados pelo mundo e diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS). Conforme aponta a nota do Ministério da Saúde para o portal Agência Brasil, as medidas de segurança para entrada em território brasileiro tanto para estrangeiros quanto para brasileiros são feitas de modo integrado e interministerial (FRAGA, 2021).

Dentre as ações adotadas, destaca-se a portaria N° 658/2021 realizada pelos ministérios da Saúde, Justiça, Segurança Pública e Infraestrutura juntamente com a Casa Civil da Presidência da República em 5 de outubro de 2021. Entretanto, essa portaria não engloba todas as recomendações propostas pela ANVISA, que atua como órgão assessor às decisões interministeriais, tendo como objetivo fornecer recomendações técnicas e fundamentadas.

Diante desse cenário de não adoção de todas as recomendações, a questão se estendeu até o Supremo Tribunal Federal (STF), após a Ação protocolada pelo partido Rede Sustentabilidade, que visa a adoção obrigatória das recomendações da ANVISA.

Face ao exposto, nosso trabalho pretende analisar as circunstâncias que englobam toda a temática, assim como se aprofundar nas questões institucionais que geraram esse “conflito”.

As agências regulatórias no Brasil e o Estado regulador

As agências reguladoras foram implementadas recentemente no Brasil, resultado de mudanças do Estado brasileiro que começou a dar destaque à função reguladora, atuando indiretamente na ordem econômica, em oposição a função de Estado produtor, atuando diretamente nessa mesma ordem, segundo Alvaro Mesquita (2005).

A nova configuração de Estado pressupõe, além da participação privada na prestação dos serviços públicos; a separação das tarefas de regulação das de exploração de atividades econômicas que venham a remanescer; orientar sua intervenção para a defesa do interesse público; a busca do equilíbrio nas relações de consumo no setor regulado, envolvendo usuários ou consumidores e prestadores de serviços; e o exercício da autoridade estatal por mecanismos transparentes e participativos (MESQUITA, 2005, p. 23-24).

Nesse sentido, as agências reguladoras são organizações que foram criadas através de leis específicas na situação de autarquias especiais, beneficiadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial mais desenvolvidas que outras autarquias (ARAGÃO, 2003).

Entre os principais desafios para as agências reguladoras se impõem os seguintes: a) serem reconhecidas como instituições que atendem ao interesse público; b) atender às expectativas dos consumidores ou usuários, investidores e sociedade; c) disseminar a cultura da regulação; d) conquistar a independência e a autonomia; e) contribuir para delimitar as fronteiras entre agências, governo e mercado (MESQUITA, 2005, p. 39).

As agências reguladoras foram elaboradas para agirem em:

[...] ponto equidistante em relação aos interesses dos usuários, dos prestadores dos serviços concedidos e do próprio Poder Executivo, de forma a evitar eventuais pressões conjunturais, principalmente quando as empresas estatais convivam com empresas privadas na prestação do serviço público, como acontece nos setores de energia elétrica, petróleo e gás (MESQUITA, 2005, p. 24).

Na discussão, segundo Mesquita (2005), é visto que há dois lados de debate, ou seja, há os que defendem o tipo de agências reguladora como elementos do Estado, ou seja, que possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial e controle pelo Congresso Nacional, e há os que defendem a diminuição da autonomia pela ação mais vigente sobre esses elementos, a diminuição de direitos em prol dos ministérios e um forte controle social.

Foi efetivamente no Congresso Nacional que se produziram as primeiras propostas concretas visando a alterar ou aperfeiçoar o funcionamento das agências reguladoras. [...] Outra iniciativa de parlamentares federais foi a criação da Frente Parlamentar das Agências Reguladoras, criando um espaço de debate mais organizado sobre o tema e sendo um instrumento de diálogo com o Poder Executivo (MESQUITA, 2005, p. 24).

Existe uma diferença entre a função reguladora ou atividade regulatória e a função regulamentar ou regulamentação, a ação reguladora é mais vasta, ficando restrita ao seu caráter normativo; já a função regulamentar tem como incumbência regular uma atividade através de emissão de atos ou

comandos normativos, a função reguladora engloba atividades de fiscalização, adjudicatórias, conciliação, entre outras, segundo Mesquita (2005).

A atuação do Estado regulador caracteriza-se pela intervenção indireta do Estado na ordem econômica, regulamentando e fiscalizando a prestação de determinado serviço, inclusive serviços públicos, como forma de equilibrar os interesses dos usuários ou consumidores e os do mercado, em prol do interesse público (MESQUITA, 2005, p. 25).

Caracteriza-se também, pela interferência direta do Estado na ordem econômica, concebendo bens e serviços através de suas empresas, além dos sistemas de monopólio ou em disputa com a iniciativa privada.

O Estado regulador,

na época do liberalismo econômico (século XIX), em que o mercado se autorregulava, já era colocado em prática o instituto da concessão, que pressupõe a ação reguladora do Estado estabelecendo normas para manter a execução dos serviços, fiscalizando o cumprimento destas pelas concessionárias, podendo aplicar penalidades, intervir, retomar a concessão por inadimplemento ou motivo de interesse público e fazer a reversão de bens. No período intervencionista, iniciado em fins do século XIX, o Estado regulador aparece com evidência para corrigir o funcionamento do mercado, já que este, autorregulado, não fora capaz de criar os mecanismos de competição que favorecessem a adequada prestação do serviço aos usuários e consumidores (MESQUITA, 2005, p. 26)

Porém, é expresso que o ato do Estado regulador não reflete apenas sua interferência indireta no domínio econômico, mas também na ordem social. O exercício do Estado regulador visa criar mecanismos que beneficiem a disputa, de uma mesma maneira que oferece liberdade ao mercado para

escolher os mecanismos mais apropriados à prestação do serviço público concedido (ARAGÃO, 2003). Assim,

[o] que é relevante na ação reguladora do Estado é a separação entre os entes operadores estatais e o ente regulador do respectivo setor, criando condições para que operadores estatais e privados compitam entre si, sob as mesmas regras, de forma a oferecer um serviço adequado a usuários e consumidores – qualidade e preços justos (MESQUITA, 2005, p. 27).

Sendo assim, o êxito da ação reguladora estatal se dá em razão do equilíbrio entre os interesses públicos e os objetivos de interesse público. No ordenamento brasileiro, as agências reguladoras apresentam o “formato jurídico de autarquias especiais, de forma a poderem ser classificadas entre os entes da administração pública previstos na Constituição Federal e no Decreto-Lei nº200, de 1967” (MESQUITA, 2005, p. 29).

As agências reguladoras são originárias dos Estados Unidos, foram criadas em 1887, nos EUA, e existem três tipos: agências reguladoras independentes; as agências reguladoras quase independentes; e as agências executivas.

As agências reguladoras são reputadas autarquias “especiais” por possuírem características peculiares, são elas: a) poder regulador (normativo ou regulamentador, fiscalizador, poder de polícia e mediador); b) independência política dos seus dirigentes, investidos de mandatos e estáveis no cargo por determinado prazo (são eles indicados e nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado); c) independência decisória, na medida em que suas decisões não são passíveis de recursos hierárquicos; d) ausência de subordinação hierárquica; e) função de poder concedente, por

delegação, nos processos de outorgas de concessão, autorização e permissão, no caso das agências que atuam nos setores de infraestrutura (MESQUITA, 2005, p. 30).

O termo “Agência” traz inconveniências para as agências reguladoras, em razão de no direito americano, o termo é usado para denominar tanto as agências independentes quanto as agências não beneficiadas de características dos órgãos reguladores. Esse problema acarretou que os analistas, doutrinadores e o próprio governo federal intercedessem para a utilização das ferramentas de controle para as agências reguladoras, idênticos aos usados com as agências executivas. Já no Brasil, o termo “agência” é utilizado para denominar outros elementos que não fazem a função reguladora, como as agências de desenvolvimento e as agências de fomento. Ainda no Brasil, a Constituição aplicou o termo “órgão” regulador e não agência, o que acarreta uma divergência entre a Constituição e a legislação ordinária, que acabou consagrando o termo na MP nº155, de 2003 (ARAGÃO, 2003).

Segundo Mesquita (2005), as agências nunca possuíram um plano de carreira para seus quadros de técnicos e administrativos. Para que conseguissem operar até que este plano fosse criado e os concursos públicos comesçassem a ser realizados, a legislação autorizou que as agências efetivassem contratação temporária de pessoal. A criação das agências reguladoras através de leis, beneficiadas do direito de conceber regras de observância obrigatória para os agentes regulados, tem encaminhados os operadores do direito a dúvidas sobre a possível violação da garantia da não

obrigatoriedade de alguém fazer qualquer coisa, a não ser em conformidade com a lei.

As agências são submetidas ao controle dos três Poderes da União, Executivo, Legislativo e Judiciário, além do controle social exercido pela sociedade por intermédio de organizações não governamentais de defesa do consumidor, e do Ministério Público (MESQUITA, 2005, p. 37).

Por fim, as agências reguladoras são mecanismos fundamentais para a ação do moderno Estado regulador, o qual vem ocupando espaço em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, em razão da demanda crescente de capital privado para o progresso econômico e social (ARAUJO, 2013).

A ANVISA e o Passaporte Vacinal

A questão pandêmica levanta inúmeras discussões com relação à sua resolução e posterior convívio com a situação proposta, por vezes consideradas, a depender dos argumentos, extremistas. Neste sentido, nota-se que a temática é sensível, dado o fato de precisar estabelecer uma relação opinativa em um cenário delicado (COSTA, 2021).

A vacinação, o censo coletivo e os aspectos contínuos e marcantes de pauta deste tipo, estão numa linha tênue, para os apoiadores, de vislumbre ao fim de uma situação desesperadora e pela sensação de segurança (seja por quais aspectos forem). Em contrapartida, para os contrários, julgando estarem sendo obrigados a fazer algo e em dúvida com relação aos

protocolos seguidos. As intolerâncias econômicas e políticas debatem com polêmicas explícitas, construindo uma interseção de várias narrativas. Portanto, as diferenças tendem a não se resolverem facilmente, já que as partes "pisam em cacos" ao debater.

As particularidades de cada opinião surgem derivadas de um desajuste nacional, variando por incontáveis razões, a ser fomentado pela política cada vez em maior ebulição com a proximidade das eleições. Mais uma vez, a linha tênue aparece, a situação é complexa e de se pensar. Todavia, a visão mais protetiva e indicada deve ser priorizada. É necessário pontuar que contextos nesta ordem remetem a temas discutidos com grande convicção na defesa de pontos em ambos os lados, como o passaporte vacinal. Quem discorda estaria buscando o que é seu por direito ou tentando infringir uma ordem que favorece a população mundial como um todo? A vontade de tomar uma decisão é unanimidade, mas diversas nações vêm tratando a temática de formas completamente diferentes. Normalmente o estilo diretivo característico do mandatário define qual medida será tomada, com muitos países deixando a questão, também, a cargo de estados e/ou municípios, individualmente.

Alguns locais estão fazendo adaptações à situação, como clubes de futebol da Bélgica organizando espaços para indivíduos que escolheram não se vacinar. Em todo caso, essa decisão pode induzir pessoas a não completarem processos de imunização, colocando todas as pessoas em risco. Outros fatores fazem com que países tentem agilizar a imunização, como o interesse de lucro com o turismo, em déficit nos últimos anos pelas ondas que se mantiveram irregulares. A questão seguirá em debates com medidas

impostas a partir das peculiaridades de cada região, assim como imposições populistas (ou nem tanto), como a questão belga citada. A percepção é que as disputas seguirão enquanto houver pandemia, infelizmente (FRANÇA; FERNANDEZ, 2021).

As agências reguladoras fazem parte de um papel crucial para o desenvolvimento do país, são responsáveis por disciplinar, fiscalizar e controlar atividades econômicas, sociais e políticas, as agências funciona como uma espécie de administrador (COSTA, 2021).

Atualmente o Brasil conta com 10 agências reguladoras, sendo a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), 1996 a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), 1997, e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 1998. Logo depois surgiu a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e mais recentemente a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). De forma geral as agências reguladoras devem contribuir para a formulação do Estado, afetando o setor público e o privado, criando normas e fiscalização.

Criada em 26 de janeiro de 1999, pela Lei n 9.782 a (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) ANVISA tem acesso a portos, aeroportos, fronteiras e outros. Tendo o poder de formular a regulação das atividades sanitárias no Brasil, fiscalizando medicamentos, cosméticos e agrotóxicos em geral.

Essa instituição é um meio muito eficiente no qual prevenir riscos à saúde com sua intervenção, sendo responsável por criar normas e regulamentos e dar suporte para o país. O seu âmbito de atuação é grande, podendo atuar em locais de transporte e comercialização de alimentos, elaboração de medicamentos e de produtos para saúde integral da vida que interage com meio ambiente.

Sendo a ANVISA um órgão regulador da saúde pública, suas medidas sempre se mantêm na atenção da prevenção e resolução de conflitos, a qual compete. A respeito do tema vinculado podemos considerar sua definição na expressão da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), como sendo sua atuação “um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde” § 1º, Art. 6º. Nisso, podemos vislumbrar sua aptidão e responsabilidade de seu exercício (ARAUJO, 2013). Diante de vários debates, sobre a faculdade da ANVISA, sendo vários movimentos de posição contrária às suas medidas - em relação ao passaporte vacinal - o desânimo se estendeu sobre sua função. Tendo, vários atores políticos sua demonstração de desdém ao caráter ético e atributos específicos da ANVISA para seu comando (MEDEIROS, 2022).

Essa autarquia especial tem o poder adquirido pelo estado, para atuar em favor da proteção e vigilância sanitária, a qual possui personalidade jurídica própria, apesar de estar sujeita ao controle estatal, sua autoridade no assunto de suas funções a qual compete é assegurada (ARAUJO, 2013). Embora tenha passado por momentos caóticos no início da pandemia, sua relevância

e sua força nas tomadas de decisões foram geridas através do seu empenho na elaboração de políticas sensatas em decorrência da urgência de medidas preventivas. E essa implantação é vista na Portaria Interministerial nº 666, de 20 de janeiro de 2022.

Sua autoridade na especialização de suas atividades em colaboração com o serviço público deve ser baseada na formalidade assegurada pela lei a qual a rege e concomitante com a constituição, ao qual assegura sua atividade em prol do direito à saúde. Idealizando conjuntamente, os agentes dos três poderes e atores políticos do estado do estado, tendo a visão integral com o bem-estar social mantendo a formalidade responsável em suas medidas juntamente com as autarquias competentes (SALINAS; SAMPAIO; PARENTE, 2021).

Considerações Finais

O tema em geral, pode ser visto a partir de uma perspectiva da segurança pública, da segurança sanitária, e também a partir de um contexto jurídico. Tendo em vista que a jurisprudência age de modo a seguir o viés constitucional, conforme a Constituição Federal o direito à saúde e a vida é assegurada a todos os cidadãos, portanto, decisões baseadas em contextos científicos comprovados, que visam a segurança da população, deverão ser adotadas principalmente em situações excepcionais como pandemias no qual apenas o Poder Público pode amenizar os impactos seguindo recomendações técnicas e fundamentadas.

Tendo em vista isso, torna-se necessário que seja aprofundado por meio jurídico a criação de novas leis que determinem a adoção rápida das recomendações técnicas e fundamentadas dos órgãos reguladores, em situações atípicas como crise pandêmica, onde o principal objetivo e prioridade deve ser a saúde da população.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ARAUJO, Luiz Eduardo Diniz. **Controle da atividade normativa das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Synergia, 2013.

BRASIL. **Portaria nº 658, de 5 de outubro de 2021**. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-658-de-5-de-outubro-de-2021-350608125>. Acesso em: 09 fev. 2022.

COSTA, Ana Gabriela. Anvisa detalha como funciona checagem de passaporte da vacina nos aeroportos. **CNN Brasil**, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/anvisa-detalha-como-funciona-checagem-de-passaporte-da-vacina-nos-aeroportos/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

FRAGA, Fernando. Anvisa recomenda ao governo exigência de vacina para entrada no Brasil. **Agência Brasil**, Brasília. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-11/anvisa-recomenda-ao-governo-exigencia-de-vacina-para-entrada-no-brasil>. Acesso em: 27 fev. 2022.

FRANÇA, Rafael Gomes; FERNANDEZ, Michelle. Covid19 e vacinação: uma análise do passaporte vacinal em contexto de Pandemia. **Cadernos do**

CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador/Recife, v. 46, n. 253, p. 279-293, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/download/1036/800>. Acesso em: 09 fev. 2022.

LABOISSIÈRE, Paula. Barroso pede manifestação do governo sobre o passaporte da vacina. **Agência Brasil**, Brasília. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-12/barroso-pede-manifestacao-do-governo-sobre-passaporte-da-vacina>. Acesso em: 13 fev. 2022.

MEDEIROS, Davi. Bolsonaro pode demitir Barra Torres da Anvisa? Entenda. **O Estado de São Paulo**. Política, 10 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-antonio-barra-torres-anvisa,70003946527>. Acesso em: 21 fev. 2022.

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, a. 42 n. 166, p. 23-40, abr./jun. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p23.pdf?fbclid=IwAR3QeXQy-kyoNKOWx3RJALp6UaAYunv3GGaVLW2fNYxuMwP-wzqzaAGRCGM. Acesso em: 27 fev. 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; PARENTE, Ana Tereza Marques. A produção normativa das agências reguladoras: limites para eventual controle da atuação regulatória da Anvisa em resposta à Covid-19. **Revista de Informação Legislativa**, v. 58, n. 230, p. 55-83, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p55. Acesso em: 21 fev. 2022.

CONSECUENCIAS DELANTE DE LA EFICIENCIA, ECONOMICIDAD E IMPROBIDAD ADMINISTRATIVA EN TIEMPOS DE PANDEMIA POR COVID-19

Jessica Zavaleta Portocarrero⁹
Jhomelin Milagros Flores Bordais¹⁰
Júlio Cesar Pereira¹¹
Matheus de Moraes Branco¹²
Micaela Isabel Laruta Mamani¹³

Introducción

La Constitución Federal de Brasil (BRASIL, 1988), fue la primera en explicitar, en su artículo 37, los principios expresos para la Administración Pública, a saber: principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. Para el presente estudio es pertinente tratar específicamente del principio de eficiencia.

⁹ Estudiante del curso de Administración y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana (UNILA). E-mail: jessica_zavaleta_p@outlook.es

¹⁰ Estudiante del curso de Administración y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana (UNILA). E-mail: jhomelinflores@gmail.com

¹¹ Estudiante del curso de Administración y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana (UNILA). E-mail: juliocesarp690@gmail.com

¹² Estudiante del curso de Administración y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana (UNILA). E-mail: mtsmb@live.com

¹³ Estudiante del curso de Administración y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana (UNILA). E-mail: micaela.mamani@aluno.unila.edu.br

El principio de la eficiencia pasó a formar parte del rol de principios constitucionales administrativos en 1998, con la promulgación de la Emenda Constitucional n° 19/98. Su inserción se dio con el fin de aseverar mayor calidad en la actividad pública y en la prestación de servicios públicos, buscando la excelencia de recursos y dotando de mayor eficacia las acciones del Estado.

El principio de la eficiencia abarca los aspectos de economicidad, de celeridad y de utilidad. Diversos autores consideran la economicidad como el núcleo del principio de la eficiencia y como obligación del Estado para la búsqueda de lucros adecuados, minimizando costos y maximizando la eficacia. Aquí es pertinente hacer un paréntesis para distinguir la eficiencia de la eficacia, términos muy parecidos pero que constantemente son confundidos. La eficiencia se refiere al uso adecuado de los medios de la forma más económica posible y la eficacia se relaciona con los resultados alcanzados.

Entonces, el principio de la eficiencia puede ser delineado como el deber del administrador público para actuar de forma que lleve a alcanzar los mejores resultados con una mayor economicidad. Por ende, la eficiencia determina al agente público el deber indeclinable de que busque lo mejor a menor costo.

El presente estudio está relacionado al principio de la eficiencia administrativa y a su aplicación en la configuración de la improbidad administrativa. El caso objeto de estudio se refiere a los actos practicados en el contexto de la pandemia por Covid-19, actos que pueden ser considerados ímprobos por violar el principio de eficiencia.

El Art. 11 de la Ley n° 8.429/92 prevé que el acto de improbidad administrativa viene a ser la violación de deberes funcionales en razón del descumplimiento de los principios constitucionales administrativos, entre los cuales está el principio de la eficiencia. El caso a analizar presupone que el agente público que, en el ejercicio de sus funciones, no actúe de forma eficiente puede ser condenado por la práctica de acto de improbidad administrativa bajo los términos del art. 11 “caput” de la Ley n° 8.429/92 (BRASIL, 1992).

La práctica de los actos de gestión de los agentes públicos de forma eficiente puede ser contrastado por medio del análisis de los informes internos de gestión, así como los informes de los órganos de control externo. No obstante, en situaciones especiales y anormales como la del contexto pandémico por Covid-19, el gestor público podría ser responsabilizado por las medidas adoptadas para el enfrentamiento de la situación si posteriormente se mostraran ineficientes.

Los actos de improbidad administrativa en razón de la violación de principios previstos en el art. 11 “caput” de la Ley n° 8.429/92, son clasificados como actos de improbidad en sentido estricto, ello porque no resulta en una consecuencia patrimonial directa al erario. Por ello, para que el acto de improbidad administrativa se consuma es necesario que la conducta practicada por el agente público deje de considerar intencionalmente el principio constitucional administrativo. En otras palabras, que el agente público actúe impulsado por mala fe, consciente del descumplimiento del deber escrito en el art. 4° de la Ley n° 8.429/92.

En el actual contexto pandémico, cabe a los agentes públicos tomar las medidas necesarias para el combate al coronavirus, medidas no solamente sanitarias, sino también medidas económicas y sociales. Sin embargo, cómo comprobar si tales medidas son las mejores o las más eficientes, si nos encontramos en medio de una enfermedad desconocida, que no se sabe sus futuros efectos ni su duración. En esa situación, los gestores públicos se encuentran en un dilema, pues no existen parámetros para definir cuál sería la conducta adecuada y más eficiente a ser tomada en el momento, corriendo el riesgo de que cualquier acto podría incurrir en una futura responsabilización de conducta ineficiente e ímprobas.

Así, el objetivo del presente trabajo es estudiar y analizar el caso por medio del desarrollo de tópicos que nos ayuden al entendimiento de la situación. La estrategia metodológica para el estudio es descriptiva. Inicialmente, para enmarcar nuestro análisis, se presentará el contexto de la pandemia por Covid-19. A seguir, se tratará específicamente de lo que trata la improbidad administrativa y lo que dice la Ley n° 8.429/92. Posteriormente, con base en los tópicos anteriores, se estudiará la improbidad en la salud en contexto de la pandemia por Covid-19 como parte del análisis del caso. En secuencia, con lo ya estudiado, se presentará las posibles soluciones a la Ley. Y, finalmente, mostraremos nuestras principales conclusiones.

La pandemia por Covid-19

En diciembre del 2019, el Centro de Control y Prevención de Enfermedades de China, identificó un brote de la enfermedad respiratoria en

la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei. Posteriormente, se identificó como causa de la enfermedad un nuevo coronavirus, denominado SARS-CoV-2. El virus pertenece a la familia Coronaviridae y provoca una enfermedad respiratoria llamada Covid-19. La enfermedad se diseminó rápidamente en la provincia de Hubei y, desde entonces, impactó a más de 184 países y territorios de los cinco continentes. El 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020a) declaró a la enfermedad por Covid-19 como una pandemia.

El 26 de febrero, Brasil registró el primer caso de coronavirus en la ciudad de Sao Paulo, siendo este el primer caso de la enfermedad en el país y en toda América Latina. Y en el día 12 de marzo fue registrado el primer caso de transmisión comunitaria en Rio de Janeiro. De acuerdo con la OMS (2020a), los casos de transmisión comunitaria son aquellos en que no es posible identificar la trayectoria de infección del virus, o sea, no se sabe a partir de quien el paciente puede haber contraído la enfermedad. Diferente de la transmisión local que es aquella que ocurre cuando personas que viajan al exterior y son infectadas pasan el virus a parientes y contactos próximos, posibilitando que los agentes localicen el origen de la infección.

La Organización Panamericana de la Salud (OPAS, 2022), detalla que el espectro clínico de la enfermedad es muy amplio, variando de asintomático, portadores de síntomas respiratorios leves, a pacientes con neumonía grave. La enfermedad es más grave y tiene mayor tasa de letalidad en ancianos y en personas que tienen alguna enfermedad crónica. Los datos del Ministerio de Salud (BRASIL, 2022), indican que, hasta la fecha de 26 de enero de 2022, Brasil cuenta con más de 624 mil vidas perdidas en consecuencia del virus.

Las altas tasas de morbilidad y mortalidad por el nuevo coronavirus llevaron a que diversos países implementen medidas sanitarias y administrativas de urgencia. Las medidas sanitarias fueron expresadas a través de la implementación de políticas públicas de enfrentamiento a la crisis sanitaria que incluyeron medidas de prevención y protección a la salud. Según Kissler *et al.* (2020), una de las principales medidas de urgencia fue el radical aislamiento social o “*lock down*”. Dicha medida fue implementada en los países que estaban teniendo rápida transmisión del virus como en el caso de China, Italia y España, siendo posteriormente aplicado al resto de países. Respecto a las medidas administrativas de urgencia, así como en las medidas sanitarias, los gobiernos tuvieron que actuar rápidamente para frenar el impacto del virus y minimizar los daños por medio de decretos y medidas con el fin de facilitar las acciones de los profesionales de primera línea.

Padua y Pegoraro (2021), indican que, en el caso de Brasil, para facilitar el enfrentamiento del estado de calamidad pública se promulgó la Medida Provisoria (MP) 926/2020, destinada a la administración pública, cuyo objetivo fue facilitar la adopción de medidas urgentes en el área de la salud, alterando la Ley n° 13.979/2020. Uno de los cambios realizados por la MP, se dio en el art. 4° de la Ley, referente a la dispensa de licitación:

Art. 4° É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. [...]§ 3° Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público

suspensão, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o caput do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

I - ocorrência de situação de emergência;

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

III - existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

Como ya se dijo, el objetivo de esos cambios fue agilizar la actuación del poder público, en lo que respecta la implementación de políticas públicas, con el fin de reducir los posibles daños producidos por la pandemia. Si ya antes se tenía deficiencias dentro de los sistemas sanitarios, era necesaria una intervención mayor para suplir las deficiencias e implementar adecuadamente el sector hospitalario que venía siendo el más impactado en el contexto pandémico. Así, fue necesaria la creación de hospitales de campaña y la compra de equipos, principalmente de respiradores.

Para Padua y Pegoraro (2021), se esperaba que esas acciones fuesen tomadas pensando en lo que sería lo mejor para la población, alejándose de los actos ímprobos que no es raro en el ámbito de las instituciones. Sin embargo, todo parece indicar que en medio de la crisis sanitaria vienen

sucedido actos que involucran a los agentes públicos quienes, de acuerdo con los autores, están aprovechándose de la situación para recibir mayores ventajas lo que perjudica al erario. Al respecto, en el siguiente tópico se trata específicamente de la improbidad administrativa, ello nos elucidara para nuestro posterior análisis.

La Improbidad Administrativa

De trascendencia nacional, la improbidad administrativa es caracterizada por la mala gestión de los gestores públicos, actos inmorales y que atentan o violan las leyes, contrarias a la probidad, violando “la organización del Estado en el ejercicio de sus funciones”, de acuerdo con el inciso quinto del Art. 1° incluido en la Ley n° 14.230, de 2021 (BRASIL, 2021).

Los principios básicos de la administración pública, conocidos como *LIMPE*, se presentan en cinco principios básicos: legalidad, donde el agente público solo puede hacer lo que la ley determina o permite; impersonalidad, donde el agente público nunca debe buscar sus intereses personales, sino más bien solamente el interés público; moralidad, donde los principios morales y éticos necesitan ser respetados para que el servicio público sea bien ejecutado; publicidad, donde la sociedad pueda saber de las acciones tomadas por la administración pública, de manera que las informaciones sean transparentes; y finalmente, eficiencia, que está ligada a las entregas de la administración pública con la finalidad de alcanzar los objetivos con economicidad.

Entre los actos de improbidad, el más común y el que generalmente causa revuelta en la población cuando son investigados y expuestos al público, son los actos que tienen que ver con el enriquecimiento ilícito. Deshonestidad de los que administran los bienes o el dinero público.

Es cuestionable pretender que se ha descrito todo o casi todo lo que un agente público no puede hacer, o sea, la ley solamente permite lo que se puede hacer, a diferencia de la administración privada, donde es permitido hacer todo lo que la ley no prohíbe. Significa que, si el agente público hace algo no autorizado por la ley, este está cometiendo un acto de improbidad. La Ley n°. 8.429, del 2 de junio de 1992 regula y torna fijo tres conjuntos de actos de improbidad administrativa: enriquecimiento ilícito, los que causan daño al Tesoro Público, y los que atentan contra los Principios de la Administración Pública.

Para Oliveira e Grotti (2021, p. 17), el enriquecimiento ilícito se refiere a

Práticas de corrupção são clandestinas e ocultadas para que grasse a impunidade de agentes públicos e terceiros (pessoas físicas e jurídicas) envolvidos na improbidade administrativa [...] A ostentação de patrimônio desproporcional ilícito por agentes públicos é forma tipológica de corrupção.

Cuando causan daño al Tesoro Público, com los cambios en la ley:

haverá revogação de forma culposa no cometimento de atos ímprobos, debilitando a tutela do bem jurídico, sem que tenha havido qualquer alteração fática ou normativa significativa no ordenamento brasileiro em sua proteção conferida ao erário,

a justificar o tratamento mais benéfico (OLIVEIRA; GROTTI, 2021, p. 17).

En la categoría de actos que atentan contra los Principios de la Administración Pública

a tipologia de improbidade que atenta contra a honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade institucional será profundamente afetada, com a injustificada restrição desta modalidade de atos ímprobos a suposto rol taxativo, do qual se propugna expressamente retirar, dentre outros, o desvio de finalidade (artigo 11, inciso I, da LGIA) (OLIVEIRA; GROTTI, 2021, p. 17).

La ley de Improbidad Administrativa trata de las ilegalidades de un agente público, de la violación al principio de moralidad, esto se encuentra en el artículo 37 de la Constitución Federal. La ley de improbidad administrativa, fue modificada recientemente por la Ley N° 14.230, de 25 de octubre de 2021, donde estipula que negligencia, imprudencia o impericia dejan de ser considerados actos ímprobos y pasan a ser tipificados como intención de los actos para que estos sean responsabilizados, o sea, será necesario comprobar la voluntad libre y consciente del agente público para que pueda ser considerado como un acto ilícito.

A partir del artículo 37, § 4° de la Constitución Federal, a manera de reglamentar el ejercicio de la función pública, queda promulgada la Ley de improbidad administrativa, diciendo brevemente las consecuencias de tales actos administrativos, y cita la ley “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

En la III sección de la misma ley, que trata de “Los Actos de Improbidad Administrativa que Atentan Contra Los Principios de la Administración Pública”, en el artículo 11: constituye acto de improbidad que atenta contra los principios de la administración pública la acción u omisión dolosa que viole los deberes de la honestidad, la imparcialidad y de la legalidad, caracterizada por una de las siguientes conductas:

- IV - Negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
- VI - Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades.

Por tratarse de una situación inédita en Brasil y en el mundo – la pandemia – en lo que concierne a los agentes públicos, se empezó a discutir la inserción de nuevos incisos en la ley ya existente, con la intención de filtrar mejor los actos ímprobos, alterando la ley n° 8.429 del 2 de junio de 1992.

Un ejemplo es el Proyecto de Ley (PL) n° 3390/2020, de autoría del Diputado Gonzaga Patriota. En este proyecto, se torna ímprobo las acciones o conductas de los agentes políticos que violen las normas sanitarias en una época de plena pandemia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Un trecho importante del proyecto dice:

É necessário se lembrar que o agente público acaba servindo como um modelo para a conduta da população geral; se o agente aparece em público, por exemplo, sem máscara quando esta é necessária para deter a propagação de vírus, a população sentir-se-á estimulada a adotar o mesmo comportamento. É importante que o agente público lidere pelo exemplo e tenha

conduta exemplar, ainda mais em períodos difíceis de crise sanitária (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020, online).

El Diputado Gonzaga afirma que las autoridades deberían ser ejemplos de concientización, para que la población pueda actuar de manera práctica a las medidas de distanciamiento social o uso de máscaras, higiene constante de las manos etc.

Em vez disso, alguns agentes públicos promovem aglomerações e incentivam a população a evitar o isolamento domiciliar. Tais atitudes colocam em risco a vida e a saúde da população, devendo ser tipificadas como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, online).

Según el inciso VI del artículo 11 de la Ley n° 8.429, del 2 de junio de 1992, “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”, constitui um ato ímprobo por atentar “contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade”.

Para Ramos Padua y Nunes Pegoraro, (2021, p. 52)

Desta forma, os princípios conhecidos como implícitos, caso violados tornarão o ato ímprobo. Porém, para tanto há requisitos, não basta a simples violação de algum princípio, explícito ou implícito, para configurar um ato de improbidade, é necessário também a consciência da ilicitude pelo sujeito ativo, ou seja, neste caso a violação culposa, na hipótese de não se encaixar em nenhum outro artigo da Lei n° 8.429/92, não será punida como improbidade administrativa.

Las penas previstas son la reparación integral del daño, la pérdida del servicio público, la suspensión temporal de los derechos políticos, el pago de una multa y la prohibición de contratar con el gobierno o de recibir beneficios fiscales, según la gravedad del hecho.

Improbidad en la salud en contexto de la pandemia por Covid-19

La salud es un derecho fundamental de todo ser humano, este se encuentra estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde apunta: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia sanitaria y los servicios sociales necesarios” (ONU, 1948). Así como en la Constitución Federal de Brasil 1988, en la que resalta: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social [...] (BRASIL, 1988). En este sentido, entendemos que al ser este un derecho que nos asiste, nuestras autoridades competentes deben por ende, hacer lo necesario para garantizar a todos sus ciudadanos la debida y competente asistencia sanitaria, independientemente de la situación o coyuntura actual.

Como contexto, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020b) declara pandemia a la dolencia causada por el coronavirus SARS-CoV-2 y denominado globalmente como Covid-19, esto debido a la rápida propagación del virus a nivel mundial. En este punto el mundo como lo conocíamos no estaba preparado para un cambio de esta

magnitud. Haciendo que los gobiernos, que ya desde antes venían adoleciendo con sus sistemas de salud, no estuvieran preparados para enfrentar la pandemia; es por ello, que los gobiernos se dispusieron a seguir los protocolos y directrices de la OMS, en su esfuerzo de garantizar a sus ciudadanos el derecho al acceso a la salud y a resguardar la integridad de los mismos; entre estos protocolos se encontraba el aislamiento social, el uso de máscaras, la desinfección constante de manos con jabón o alcohol, distanciamiento social, entre otros, a fin de contener la transmisión comunitaria, como lo expresa en su documento Actualización de la Estrategia Frente a la Covid-19.

Que todos tomen medidas de protección individual como lavarse las manos, evitar tocarse la cara, practicar una buena higiene respiratoria, distanciamiento a nivel individual y cooperar con las medidas de distanciamiento físico y de restricción de movimiento cuando se solicite adoptarlas (OMS, 2020b, p. 7).

Así mismo, la OMS en su documento Actualización de la Estrategia Frente a la Covid-19 (2020c), insta a los gobiernos a liderar y coordinar las medidas preventivas para ralentizar los contagios, hacer uso de toda su capacidad pública para ampliar el sistema de Salud, así como prestar todo el apoyo necesario al sistema de Salud para tratar a los pacientes Covid-19 de manera efectiva.

De acuerdo con lo descrito en los párrafos anteriores tendríamos que plantearnos las siguientes preguntas: ¿La inacción ya sea deliberada o por desinformación, la falta de gestión y coordinación para el combate a la

pandemia , la promoción de curas científicamente no comprobadas, el negacionismo ante un hecho mundialmente anunciado, el acto de incentivar a la población a no respetar las restricciones estipuladas por la OMS e incluso por el propio Ministerio de Salud de Brasil; será que no es ímprobo?. A continuación, analizaremos estas cuestiones con la intención de visualizar si hubo improbidad en la salud pública, en la coyuntura del combate de la pandemia en Brasil.

Como mencionamos líneas arriba, mientras que la mayoría de los gobiernos, sumaba esfuerzos para tratar de contener el avance del virus, y por ende, poner en práctica las indicaciones de las comunidades científicas, el gobierno del presidente Jair Bolsonaro, caminaba en una línea diferente, puesto que, en plena crisis sanitaria, cuando los números de contagiados y el número de muertes en Brasil iba en aumento y en escalas alarmantes, números contabilizados cada 24 horas e informados en el site del Ministerio de Salud (BRASIL, 2022), datos que pronto serían retirados y que además se dejaría de informar las cifras diarias y las cifras acumuladas de Contagiados y muertes por el nuevo Covid-19. Para Duarte e César, Bolsonaro minimizaba la gravedad de la pandemia, con frases como: “Depois da facada, não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar”, “Parece que está começando a ir embora a questão do vírus”, “Ou a OMS trabalha sem viés ideológico, ou vamos estar fora” “Efeito colateral (da economia) é mais grave que o próprio vírus”; tal como revela un estudio:

De maneira mais geral, Bolsonaro pronunciou 1417 frases em que abordou o tema da pandemia, sendo que os alvos prioritários de suas afirmações visando a promover confusão,

dúvida e desinformação entre os cidadãos brasileiros tiveram seu foco na defesa do uso da Cloroquina, na crítica à OMS e às suas recomendações sanitárias, e nos ataques políticos ao Supremo Tribunal Federal, aos governadores de Estado e aos prefeitos, os quais foram acusados de impedir o Presidente de agir para conter a pandemia” (DUARTE; CÉSAR, 2020, p. 12).

Conforme con este estudio, el Gobierno de Brasil, no solo promovía desinformación con respecto a los protocolos a seguir para prevenir el contagio de la COVID-19, si no que instaba a la población a salir a las calles, constantemente se le veía promoviendo aglomeraciones con sus simpatizantes, demostrando con sus acciones que no era necesario el distanciamiento social, al mismo tiempo que no usaba máscara y declaraba que el uso de estas tiene nula eficacia. “Entre 15 de março e 2 de agosto o Presidente se deixou fotografar ou filmar em público por 30 vezes, desobedecendo a indicação da comunidade científica quanto à importância do isolamento social” (DUARTE; CÉSAR, 2020, p. 13).

Mientras tanto, los hospitales colapsaban, las muertes superaban el millar cada 24 horas; no se tenían políticas públicas enfocadas netamente a combatir la pandemia, se visualizaba la total falta de interés y la gestión pública era totalmente ineficiente para diseminar el daño, no se tenían protocolos claros para que cada estado pudiera respaldar sus acciones frente al combate de la pandemia.

El personal médico luchaba por salvar vidas, pero lo único que se tenía para el combate del virus era Cloroquina, que fue politizado y promovido frente al negacionismo de la gravedad de la situación y frente a la falta de políticas enfocadas a dar soluciones eficientes. Este medicamento que

la comunidad científica ya había declarado no solo no tener ninguna eficacia en el tratamiento del Coronavirus, si no que sus diversos efectos colaterales pueden llegar a ser graves. Sin embargo, el gobierno de Bolsonaro invirtió al menos 89 millones de reales en la adquisición de materia prima para su elaboración, toda vez que estos productos fueron adquiridos de forma desproporcionada con relación a los últimos 3 años y además se pagó 8,5 veces más caro de lo que se adquiere apenas unos meses antes.

Convém registrar que os gastos com CQ (mais especificamente aqueles com matéria em prima em pó comprada pelo laboratório do Exército para fabricação própria), em apenas dois meses (março e abril) equivaleram a uma produção quase 5 vezes maior que os três anos anteriores, mas com um valor empregado 8,5 vezes maior. Ou seja, além de se produzir uma quantidade muito maior, para um fim sem comprovada eficácia clínica, pagou-se mais caro, inclusive chamando a atenção do Tribunal de Contas da União, que investiga os gastos (OLIVEIRA, 2021, p. 5).

Del análisis de los hechos, podemos observar que el gobierno del presidente Bolsonaro no se preocupó fundamentalmente en enfrentar la pandemia, pues se esperaba que las acciones tomadas se reflejasen en políticas públicas visando lo mejor para el pueblo, con medidas que pudieran reflejar eficacia en la gestión de la salud pública, sin embargo, lo que se observa es ineficacia en los resultados de las medidas tomadas, lo que resultó en el empeoramiento de la situación pandémica en Brasil, provocando la muerte de miles de personas y al mismo tiempo favoreciendo a algunos agentes que se aprovecharon de la situación para recibir ventajas, al mismo tiempo que se perjudicaba el tesoro público.

Teniendo en cuenta el concepto de “improbidad” establecido en los párrafos anteriores y visando los hechos analizados, queda abierta la pregunta: ¿existió improbidad en la salud pública durante el combate de la pandemia en Brasil?

Como es de conocimiento en el anterior ya discutido, la ley 8.429 dice a respecto sobre las ilegalidades de un agente público, de la violación al principio de la moralidad, la misma que fue modificada recientemente en 25 de octubre de 2021. En la cual dicta que la negligencia, imprudencia o la mala praxis dejen de ser considerados actos de mala educación, pasando a tipificar la intención de los actos para que puedan rendir cuentas. Es decir; será necesario probar la voluntad libre y consiente del agente público para que se considere el hecho ilícito.

En ese contexto, con la actual situación de la pandemia “cabe aos gestores públicos tomar todas as medidas necessárias ao combate ao coronavírus, aí incluídas não somente medidas sanitárias, mas também medidas econômicas e sociais.” (SÁ, 2020, online). Sin embargo, no hay respaldo que garantice eficacia en los agentes públicos al ejercer medidas para este tipo de calamidades y más aún en países donde la corrupción esta por delante, de hecho, Brasil encontrándose con mayor dificultad para una solución, no imposible, pero con complejos que necesitan cambios valorados.

Zarzalejos (2008), defendía que, para que una solución sea efectiva, debe tener en cuenta el esfuerzo moral, las reformas legislativas, crear nuevas pautas sociales y perfeccionamiento de las reglas democráticas. Lo que supone la necesidad de transformar las instituciones políticas. Con todo, surgen opiniones con grande preocupación, colocando apartados en la que

fuera posible vetar la nueva ley como solución. Pues el combate a la corrupción con necesidad de eficiencia, necesita ser realizado en base a datos y evidencias, negando de esta forma punición a la improbidad de gestores.

Significativamente, la autorización de la nueva ley para que se celebre acuerdo con el investigado, contribuye para mayor efectividad y celeridad en la represión a la improbidad administrativa. A la modificación de esta ley, y no ser vetado, surgirían alternativas como la aplicación de las nuevas reglas de prescripción a los procesos antiguos, aunque este problema es de mayor gravedad porque surgió en el modo como la Cámara delibera casos sensibles. Por otro lado, la exigencia exagerada de engaño para configurar como improbidad a la práctica de nepotismo por detentores de mandatos electivos (novo § 5º do art. 11). A sugestión de Monteiro (2021) este dispositivo debería ser vetado, pues en una cultura patrimonialista como lo es Brasil, la comprobación de engaño no va ayudar a revertir la práctica.

Entre otros cuestionamientos también esta lo que es el prejuicio al fisco, al permitir la evolución del virus y no intentar disminuir el índice de muertes, más una razón para modificación o vetado de la nueva formulación de la ley.

Consideraciones Finales

El presente estudio presentó la discusión de improbidad administrativa en el ámbito de la pandemia por Covid-19, hecho atípico que desencadenó una serie de irregularidades administrativas, tanto a nivel nacional (Brasil), como estatal y municipal. Debido al fenómeno del

coronavirus, se da cuenta de cuán grande es la proporción de problemas que automáticamente se propagaron en el país, razón por la cual se dieron una serie de cambios en la vida de los ciudadanos. Ante esta nueva realidad, varios actores tuvieron que gestionar diversos conflictos sociales y también desarrollar e implementar medidas de emergencia con el fin de mitigar los impactos derivados del coronavirus.

La implementación de medidas provisorias creó un doble escenario en la lucha contra el coronavirus. Por un lado, sugirió modificaciones en la Ley con el objetivo de facilitar la adopción de medidas urgentes en la salud. Y por otro, facilitó procesos que conllevaron a actos ímprobos por parte de los agentes públicos, quienes estarían aprovechándose de la situación para obtener determinados beneficios en medio del estado de calamidad. Como reza el dicho, hecha la ley, hecha la trampa.

Así, fue posible entender que el agente público viene sobreponiendo sus intereses a los del Estado y la población. Cuando lo que se busca es eficiencia y eficacia en los actos administrativos para atender las demandas de los ciudadanos, violando los principios y generando perjuicio al erario. Actos ímprobos por los que deben ser responsabilizados por configurarse como actos inmorales en medio del contexto pandémico. Ignorar los problemas sanitarios y actuar de mala fe es como si se estuviese yendo contra la vida humana, lo que va en contra de las normas de orden jurídica, que indica que la vida es un bien inviolable.

Mediante este estudio, se puede evidenciar que en el caso específico de Brasil, la degradación de la salud en medio de un estado de calamidad fue ocasionada por los actos de improbidad administrativa, actos que continúan

siendo frecuentes. Una solución para garantizar eficazmente el derecho a una salud de calidad es el combate frontal a la improbidad administrativa por medio de legislaciones e intervenciones rigurosas de las instituciones pertinentes.

Referencias

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.230%2C%20DE%2025,Art.. Acceso en: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acceso em: 3 de mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponible en: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>. Acceso en: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde**. Ministério da Saúde, 2022. Disponible en: <https://covid.saude.gov.br>. Acceso en: 28 feb. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 3390/2020**. Acrescenta o inciso XI ao art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para punir o agente público que violar norma de autoridade pública de saúde no período de estado de calamidade pública decorrente de pandemia.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2255463>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto pune agente público que violar norma de saúde durante pandemia. **Agência Câmara de Notícias**, 04 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/713369-projeto-pune-agente-publico-que-violar-norma-de-saude-durante-pandemia/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

curbing the COVID-19 epidemic. Digital Access to Scholarship at Harvard. Harvard University, mar. 2020. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:42638988>. Acesso em: 3 mar. 2022.

DUARTE, André de Macedo; CÉSAR, Maria Rita de Assis. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. **Educação & Realidade** [online], v. 45, n. 4, e109146, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-6236109146>> Acesso em: 10 mar. 2022.

KISSLER, S.; TEDIJANTO, C.; LIPSITHCH, M.; GRAD, Y.. **Social distancing strategies for**

MONTEIRO, Vera. O que o presidente deveria vetar na nova Lei de Improbidade Administrativa? **JOTA**, 12 de outubro de 2021. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/10/12.10.21-O-que-o-presidente-deveria-vetar-na-nova-Lei-de-Improbidade-Administrativa_JOTA.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

OLIVEIRA, D. Cloroquina e hidroxicloroquina no Brasil: um caso de ineficácia na gestão da saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, v. 23, n. 2, p. 1-7, 2021. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/view/89741/80944>. Acesso em: 3 mar. 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa.** Críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2505/2021. São Paulo: ANPR, 2021. Disponible en: https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Sistema_de_Improbidade_e_Criticadas_ao_Projeto_de_Reforma.pdf. Acceso en: 13 mar. 2022.

OMS. **Actualización de la Estrategia Frente a la COVID -19.** Organización Mundial de la Salud, 2020c. Disponible en https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf?sfvrsn=86c0929d_10. Acceso en: 10 mar. 2022.

OMS. **Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020.** Organización Mundial de la Salud, 2020b. Disponible en: < https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/200223-early-investigations-one-pager-v2-spanish.pdf?sfvrsn=8aa0856_14>. Acceso en: 15 mar. 2022.

OMS. **Foco técnico:** investigaciones epidemiológicas y clínicas precoces sobre el COVID-19 para una respuesta de salud pública. Organización Mundial de la Salud, 2020a. Disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/200223-early-investigations-one-pager-v2-spanish.pdf?sfvrsn=8aa0856_14. Acceso em: 3 de mar. 2022.

ONU. Asamblea General de las Naciones Unidas. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** 217 (III) A. Paris, 1948. Disponible em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acceso en 3 mar. 2022.

OPAS. **Doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19).** Organização Pan-Americana da Saúde, 2022. Disponible en: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus/doenca-causada-pelo-novo-coronavirus-covid-19>. Acceso en: 15 mar. 2022.

PADUA, Ana J.; PEGORARO, Luiz. A violação reiterada do direito à saúde por improbidade administrativa e os reflexos na pandemia. **Revista Jornal**

Jurídico, v. 4, n. 1, p. 45–60, 2021. Disponible en: <https://www.revistas.ponteditora.org/index.php/j2/article/view/345>. Acceso en: 13 mar. 2022.

SÁ, Acácia Regina Soares de. Coronavirus: principio de la eficiencia e improbidad administrativa, **JOTA**, 14 de abril, 2020. Disponible en: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/coronavirus-principio-da-eficiencia-e-improbidade-administrativa-14042020>. Acceso en: 15 mar. 2022.

ZARZALEJOS, Javier. La reforma fallida y el estado residual del socialismo. **Cuadernos de Pensamiento Político**, n. 17, p. 43-64, 2008. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25597092>. Acceso en: 15 mar. 2022.

CONTROLE JURISDICIONAL OU “ATIVISMO JUDICIAL”? CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO JUDICIÁRIO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

Ana Caroliny Silva Guimarães¹⁴

Ariel Esteves de Oliveira¹⁵

Claudio Henrique Teotonio dos Santos¹⁶

Donnie Stephane Simeus¹⁷

Fernando Royer¹⁸

Introdução

O presente estudo tem como objetivo analisar a literatura recente acerca do controle jurisdicional sobre a administração pública e o “ativismo judicial”, com foco no caso da pandemia de coronavírus, que se iniciou em

¹⁴ Estudante de graduação do curso de Administração Pública e Políticas Públicas (2021) na Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: acs.guimaraes.2018@aluno.unila.edu.br

¹⁵ Estudante de graduação do curso de Administração Pública e Políticas Públicas (2015) na Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: ariel.esteves@gmail.com

¹⁶ Estudante de graduação do curso de Administração Pública e Políticas Públicas (2018) na Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: cht.santos.2018@aluno.unila.edu.br

¹⁷ Estudante de graduação do curso de Administração Pública e Políticas Públicas (2019) na Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: simeusdonniestephane@gmail.com

¹⁸ Estudante de graduação do curso de Administração Pública e Políticas Públicas (2018) na Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: f.royer.2018@aluno.unila.edu.br

2020, e entender a judicialização decorrente das ações e omissões da Presidência da República que foram no sentido de questionar a adoção de medidas e protocolos sanitários de acordo com as orientações e recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS). Tal postura presidencial gerou questionamentos na Justiça por parte de entes federados e setores organizados da sociedade civil e exigiu do Supremo Tribunal Federal (STF) um posicionamento frente ao alastramento do coronavírus e o subsequente aumento do número de internações e mortes.

E para atingir o objetivo do artigo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, de natureza teórica, de artigos na área de Direito Constitucional, tanto de autores que se debruçaram sobre o tema do controle jurisdicional e do “ativismo judicial”, como de trabalhos sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal no controle da crise do coronavírus.

Em relação aos trabalhos que tratam de “ativismo judicial” e controle jurisdicional, buscamos nessa pesquisa apurar opiniões tanto contrárias como favoráveis às atuações mais positivas e de controle do Judiciário sobre outros Poderes, para um melhor entendimento sobre o tema.

Este trabalho está dividido em três partes. Primeiro, analisa-se as perspectivas em relação ao controle jurisdicional e o “ativismo judicial” na literatura; em seguida, trata-se da atuação do Judiciário na pandemia, com enfoque nos questionamentos à atuação da Presidência da República; por fim, as considerações finais, onde conclui-se que a controvérsia acerca da separação dos Poderes têm bons argumentos dos dois lados, entretanto, na análise da atuação do STF na crise do novo coronavírus, ficou evidente a

importância dos mecanismos de controle jurisdicional no sentido de garantir direitos fundamentais.

Controle jurisdicional e “ativismo judicial” durante a pandemia

A discussão acerca da interferência do Poder Judiciário nos outros poderes - Executivo e Legislativo - no Brasil tem se acentuado nesse início de século XXI e perpassa vários campos do conhecimento. Pesquisadores do direito constitucional, ciência política, administração pública, economia, entre outras áreas, têm contribuído. Nesta discussão, há duas correntes principais: a que vê a atuação de um judiciário mais proativo como benéfica e a que considera tal situação um vício (MATIAS-PEREIRA, 2021).

A separação dos poderes remonta à Revolução Francesa e à Declaração dos Direitos do Homem, de 1789. Inclusive, a declaração que fundamentou a moderna concepção de Estado é invocada pelos dois lados da discussão. Afinal, se é verdade que tal Declaração estabelece a divisão dos Poderes, para que estes não se concentrem em uma pessoa, grupo ou instituição, como frisam os contrários às decisões do Judiciário interferindo em decisões dos outros Poderes; também é verdade que a mesma Declaração institui, em seu artigo 15, que “[a] sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração” (COSTA; SANTOS, 2021), o que poderia ser feito através do Judiciário.

Há um ponto em que as posições parecem convergir, uma das causas do problema: a omissão tanto dos legisladores ao formularem leis, como do

Executivo ao não as aplicarem de forma correta ou garantir certos direitos, faz com que a população procure o Judiciário.

No tocante ao debate da judicialização e do ativismo judicial há muitas controvérsias. De um lado há quem argumente que a judicialização na política não signifique necessariamente ativismo judicial, uma vez que, segundo o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal (CF), que garante que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988); em outras palavras, que qualquer pessoa é detentora do direito a recorrer ao sistema judiciário para apresentar suas demandas quando os outros poderes não cumprirem suas funções. Deste modo (BICCA, 2012, p. 123) afirma que:

Como visto, na nossa estrutura jurídica o juiz é convidado a tomar decisões políticas, dessa forma, o juiz brasileiro não pode ser acusado de ser “ativista” quando adota decisões de tal natureza, pois ele está exercendo uma competência prevista na própria Constituição Federal.

Ran Hirschl (2009, p. 141) distingue

[...] três categorias abrangentes de judicialização: a disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos na esfera política e nos fóruns e processos de elaboração de políticas públicas; a judicialização da elaboração de políticas públicas pelas formas “comuns” de controle judicial de constitucionalidade de leis e atos da administração pública; e a judicialização da “política pura” — a transferência, para os tribunais, de assuntos cuja natureza e significado são claramente políticos, incluindo importantes debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras.

Sobre o conceito de “ativismo judicial”, Marshall (1995) *apud* Matias-Pereira (2021, p. 444) comenta sete tipos:

(1) ativismo contramajoritário, quando os tribunais relutantes discordam de decisões tomadas por órgãos democraticamente eleitos; (2) ativismo não-originalista: quando os tribunais negam o originalismo na interpretação judicial, desconsiderando as concepções mais estritas do texto legal ou, então, a intenção dos autores da Constituição; (3) ativismo de precedentes: quando os tribunais rejeitam a aplicação de precedentes anteriormente estabelecidos; (4) ativismo jurisdicional: quando os tribunais não obedecem os limites formais estabelecidos para sua atuação, violando as competências eles conferidos; (5) ativismo criativo: quando os tribunais criam, materialmente novos direitos e teorias através da doutrina constitucional; (6) ativismo remediador: quando os tribunais usam seu para impor obrigações positivas aos outros poderes ou para controlar o cumprimento das medidas impostas; (7) ativismo partisan: quando os tribunais decidem com a finalidade de atingir objetivos nitidamente partidários ou de determinado segmento social, tais como isolamento e distanciamento social.

A pandemia veio a aprofundar o debate sobre o “ativismo judicial ” e o controle jurisdicional e a polêmica acerca dos limites do Poder Judiciário. Nesse sentido,

trata-se do surgimento, no País, de um judiciário “ativista”, que não se constrange em exercer competências de revisão cada vez mais amplas, que incidentes sobre a política parlamentar (via controle de constitucionalidade, sobretudo), quer incidentes sobre as políticas de ação social do governo (por intermédio das competências de controle da administração pública, controle esse interpretado de forma cada vez mais larga nos dias atuais) (MATIAS-PEREIRA, 2021, p. 443).

Matias-Pereira (2021) diz que o crescimento da imposição do Judiciário sobre a Política está levando uma parcela dos teóricos a argumentar que o comportamento ativista do Poder Judiciário está na contramão da teoria da Tripartição dos Poderes de Montesquieu. Da mesma forma, pode-se dizer que uma das principais críticas ao ativismo exercido pelos magistrados está na imposição da vontade do juiz, seguindo sua própria carta de valores ou preferências ideológicas, sem representatividade perante a sociedade ou fidelidade aos ditames constitucionais (CROSS; LINDQUIST, 2006).

Com o alastramento da Covid-19 por todo o mundo, causando inúmeras mortes, foi exigido dos países a adoção de medidas de isolamento e distanciamento social para contenção da disseminação do vírus. Essas medidas sanitárias, em alguns casos, levaram os poderes a se posicionarem de forma drástica, tensionando a relação entre eles. Aqui no Brasil, nesse contexto de exceção, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar por diversas vezes em pouco tempo; tendo a pandemia e seus efeitos, as medidas para sua contenção e ações e omissões do Executivo Federal como principais objetos.

Segundo levantamento realizado por Fernanda Leoni (2021), no ano subsequente ao reconhecimento da pandemia de Covid-19 no Brasil (20/03/2020 - 20/03/2021), 129 ações envolvendo a pandemia foram levadas ao Supremo. Sendo cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), 19 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e 105 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). Destas, “somente 22 ações possuíam alguma decisão, cautelar ou de mérito,

que pudesse ser analisada para avaliação de conteúdo e, por consequência, identificação da orientação do STF sobre a matéria” (LEONI, 2021, p. 8).

Das 22 ações analisadas por Leoni (2021), seis são questionamentos sobre ações/omissões da Presidência da República.

Na ADPF 672, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) chegou a questionar diretamente as atitudes individuais do presidente da República, pedindo ao Supremo que o obrigasse a seguir os protocolos sanitários recomendados pela OMS, além de pedir a garantia de que o Executivo Federal não pudesse reverter medidas que visassem a contenção do vírus, como imposições de distanciamento, uso de máscara etc., impostas por Estados e Municípios. Alexandre de Moraes, o ministro relator, acatou apenas o segundo pedido, argumentando que obrigar o presidente da República a seguir os protocolos feriria a divisão dos Poderes (LEONI, 2021).

Já nas ADPF 714, 715 e 718, perpetradas, respectivamente, pelos autores Partido Democrático Trabalhista (PDT), Rede Sustentabilidade e Partido dos Trabalhadores (PT), questionava-se vetos do presidente na Lei Federal nº 14.019/2020, que determinava e regulamentava o uso de máscaras contra a disseminação da Covid-19. O presidente Bolsonaro vetou artigos que versavam sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras em lugares fechados e um específico para presídios. Gilmar Mendes julgou as ações procedentes, determinando a validade dos artigos (LEONI, 2021).

Por fim, nas ADI 6341 e 6343, de autoria, respectivamente, do PDT e Rede Sustentabilidade, as quais questionavam a constitucionalidade de uma Medida Provisória (MP) que alterava a Lei Federal nº 13.979/2020, sobre as

medidas de enfrentamento à pandemia, o ministro relator Marco Aurélio Melo salientou que:

Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos (BRASIL, 2020).

Sendo assim, o STF garantiu que a União não poderia reverter medidas de contenção do vírus impetradas por Estados e Municípios.

Considerações Finais

Em suma, sobre o controle jurisdicional e o “ativismo judicial”, tanto a corrente a favor, como a contrária, parecem ter argumentos válidos. Se, de um lado, é importante que se separem os poderes e se evite intromissões, por outro, os poderes devem ser controlados e parece legítimo que o Judiciário atue no sentido de garantir Direitos Fundamentais. Esta contenda não parece ter um fim próximo, contudo, com a continuidade das discussões, pode-se chegar mais perto de um denominador comum.

Dessa maneira, acreditamos que a judicialização de questões relacionadas à pandemia foi necessária para fazer frente ao Presidente da República e suas ações e omissões diante das recomendações emanadas pela

OMS. Restou claro que a atuação do STF garantiu preceitos fundamentais, como o direito à saúde, atuando no sentido de controlar o Poder Executivo. Além disso, para que não houvesse referida judicialização, seria necessário, por parte do Legislativo, a criação de legislações específicas que previssessem tais situações, e punisse com maior rigor e agilidade agentes públicos omissos ou defensores de medidas contrárias ao recomendado pelos órgãos competentes, como o Presidente da República.

Diante dos fatos apresentados, é possível concluir que apesar de toda discussão acerca da atuação do poder judiciário, é imprescindível que haja estudos mais aprofundados no tocante a atuação do judiciário frente à pandemia, visto que se trata de uma crise sanitária e humanitária, que perdura até os dias atuais.

Referências

BICCA, Carolina Scherer. Judicialização da Política e Ativismo Judicial. **Revista de Direito Brasileira**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 121-139, out. 2012. ISSN 2358-1352. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2700>. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343 - Distrito Federal**. CF/88, Arts. 1º; 18; 23, II; 24, XII e 25, §1º. Reqnte.: Rede Sustentabilidade. Intdo.: Presidente da República. Min.: Marco Aurélio, 06 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 05 mar. 2022.

COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Ana Flávia Coelho dos. O princípio da eficiência e a (i)legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas. **Prisma Jurídico**, v. 20, n. 2, p. 311-329, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/20145/9418>. Acesso em: 11 fev. 2022.

CROSS, Frank B.; LINDQUIST, Stefanie A. The Scientific study of judicial activism. **Minnesota Law Review**, Forthcoming, Vanderbilt Law and Economics Research Paper No. 06-23, Univeristy of Texas Law, Law and Economics Research Paper No. 93, 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=939768>. Acesso em: 24 fev. 2022.

HIRSCHL, R. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 251, p. 139–178, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>. Acesso em: 24 fev. 2022.

LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, maio-ago./2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83851>. Acesso em: 11 fev. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. Judicialização da política e ativismo judicial: efeitos da intervenção do Judiciário nas competências do Legislativo e Executivo no Brasil. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 8, n. 217, p. 437-464, 2021. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/issue/view/67/18>. Acesso em: 11 fev. 2022.

EL PAPEL DEL “MINISTERIO PÚBLICO BRASILEÑO” EN EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Carlos Alberto Talavera Cardozo¹⁹

Thiago Soares de Souza²⁰

Romel Tunubala Becoche²¹

Jaquelin Paola Condori Zapana²²

Introducción

En este estudio vamos a exponer un caso que nos llama mucho la atención, el cual se trabajó mediante un estudio bibliográfica, con la consulta a sitios públicos oficiales y noticias. Este caso sucedió en el estado de Paraná, esta es una propuesta para un Término de Ajuste Administrativo (TAG) que involucra al entonces Gobernador del Estado, Sr. Carlos Alberto Richa, por descumplimiento de obligaciones.

Cabe resaltar que un TAG es un instrumento jurídico a través del cual el Tribunal de Cuentas podrá adecuar a su competencia las nuevas prácticas de gestión encaminadas a corregir, en un plazo determinado, las

¹⁹ Graduando do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: cat.cardozo.2020@aluno.unila.edu.br

²⁰ Graduando do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: ts.souza.2018@aluno.unila.edu.br

²¹ Graduando do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: romel.becoche@aluno.unila.edu.br

²² Graduanda do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: jpc.zapana.2018@aluno.unila.edu.br

irregularidades detectadas en las denuncias o procedimientos administrativos (ALVES BARROSO FILHO, 2020).

Con este estudio de caso se quiere mostrar cómo se ejerce concretamente un control social por parte de las instituciones públicas. El problema envuelve al Ministerio Público de Cuentas (MPC), Gobernación, Tribunal De Cuentas del Estado (TCE-PR) y ciudadanía. Así con la propuesta que se hace en la TAG, el Ministerio Público de Cuentas del Estado (MPC-PR) entiende que el interesado, en este caso el gobernador del Paraná, tiene como intención establecer criterios para el cumplimiento de obligaciones con retraso y para la exclusión de sanciones derivados del pago de intereses, multas y otros cargos de obligaciones futuras contratados por los órganos de la Administración Pública del Estado. En consideración final el órgano ministerial considera que el TAG no atiende los intereses públicos y que básicamente busca evadir penalidades multas y sanciones por el descumplimiento atraso das obligaciones, además de no ofrecer una posible solución a las fallas e irregularidades presentadas.

De este modo el MPC y el interesado no llegan a un acuerdo a una decisión consensual y se decide por parte del MPC-PR, el rechazo de la propuesta enseguida explicaremos, más a profundidad , conceptos claves y cuestiones de tipo: ¿cómo es importante el papel del MPC, en su papel de controlador institucional? para saber de qué se trata una propuesta TAG, ¿cuál es su finalidad como herramienta de control? tratar de observar cómo esa propuesta de TAG iba en contra de principios constitucionales, y poder dar apreciaciones finales, y así dejar claro lo que se trabajó en este caso.

Desarrollo del problema

El Término de Ajuste de Gestión, acuerdo celebrado en el ámbito de los Tribunales de Cuentas, aparece en este ámbito, como una propuesta alternativa al punitivismo y las sanciones administrativas. Sin embargo, es necesario verificar si esta alternativa busca la efectividad en el control externo que ejercen los Tribunales de Cuentas, en atención al principio de eficiencia en la gestión pública, expresado en la Constitución de la República (TEIXEIRA, 2017; ALVES BARROSO FILHO, 2020).

De esta forma, este trabajo pretende analizar el instituto jurídico-administrativo del TAG, de cara al principio de eficiencia en la gestión pública, con el fin de verificar si la autocomposición propuesta por el TAG cumple con los propósitos de eficiencia, especialmente en lo que se refiere al control externo de la administración. El método aplicado en esta investigación científica estuvo orientado por el estudio de la legislación pertinente, en particular de los Tribunales de Cuentas del país, datos del referido instituto, así como el estudio doctrinal administrativo y constitucional.

Se concluyó que el TAG cumple parcialmente con los atributos de eficiencia, siendo una alternativa viable a la sanción. Además, se vio que los estudios de casos y el análisis pragmático son indispensables para las consideraciones sobre la eficacia del instituto y su relación con el control externo, en el ámbito del tribunal de cuentas del estado de Paraná, el TAG fue reglamentado en 2017 por la Resolución N° 59 (TCE-PR, 2017), poniendo a disposición de los administradores de Paraná un instrumento

jurídico que les permita subsanar voluntariamente procedimientos irregulares sujetos a inspección por el tribunal de cuentas, las cuales: i) inobservancia de normas constitucionales y legales; ii) procedimientos; iii) alcance de políticas públicas. Así, se puede decir que:

No que tange ao controle externo, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado que, diante da inobservância de normas constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas, pactuam objetivos a serem cumpridos para o saneamento da irregularidade, sujeitando o compromissário ao recebimento de sanção em caso de descumprimento. O caráter imperativo-sancionador dá lugar à consensualidade. O objetivo do TAG é obter a regularização voluntária de atos e procedimentos irregulares sujeitos à fiscalização da Corte de Contas, sendo que a regulamentação pelo Tribunal de Contas do Paraná ocorreu no início do ano de 2017 (ZELINSKI, 2019, p. 358-359)

Para firmar el término de ajustamiento de gestión, el administrador de los recursos públicos debe elaborar un plan de acción, relacionando medidas y plazos para la regularización de las partes. El cumplimiento de este plano genera obligaciones tanto al gestor que lo firmó como a sus sustitutos y sucesores cabiendo al tribunal monitorear la efectividad del TAG (FERRAZ, 2020).

A la recomposición de daño o la regularización de los gastos de recursos públicos de forma conciliatoria, la aplicación de penalidades o funciones por el tribunal de cuentas es invalidada, por otra parte, en el caso de incumplimiento de los términos está sujeto a multa, debe de realizar

especificaciones de ajuste, continuación de cualquier proceso y ser sometido al procedimiento de inspección (FERRAZ, 2020).

Es importante destacar que no todas las irregularidades se pueden corregir por medio del TAG. En el caso de situaciones que configuran, el desvío de recursos públicos o el incumplimiento de disposiciones legales y renuncia a los ingresos, el ministerio público de cuentas es uno de los que pueden proponer la celebración del término de ajuste de gestión, siendo que es obligatorio la manifestación del MPC en los procesos que puedan existir en la celebración del TAG (FERRAZ, 2011).

El Ministerio Público de Cuentas (MPC) es una institución centenaria. Hundiendo sus raíces actuales en el artículo 130 de la Constitución de la República, sus venas más profundas se remontan al Decreto 1166, de 17 de octubre de 1892, que disciplinan la estructura del Tribunal de Cuentas Federal. Desde entonces, el Parquet especializado ha estado presente como una rama del Ministerio Público. Frente al nuevo orden constitucional, el Supremo Tribunal Federal, en la sentencia ADI 789, confirmó una vez más la distinción del MPC en vista de las peculiaridades de sus atribuciones, reafirmando los rasgos de su fisonomía (independencia jerárquica y funcional), derivados de los altos predicamentos de las disposiciones constitucionales aplicables a sus miembros (AFFONSO, 2006).

La Constitución (BRASIL, 1988) establece que, junto con los Tribunales de Cuentas, deben oficiar de miembros del Ministerio Público; y, al ocuparse de la composición del Tribunal Federal de Cuentas, la Ley Fundamental estipulaba que la elección de un tercio de los jueces de ese Tribunal recaerá entre los miembros del Ministerio Público ante el Tribunal

(art. 73, § 2, I); por fin, dentro del Ministerio Público, aseguró que los miembros de la Fiscalía Pública con los Tribunales de Cuentas, las disposiciones pertinentes a derechos, prohibiciones y forma de investidura, contenidas en el apartado en que se inserta los art. 127-130 de la Ley Mayor (art. 130).

Como, sin embargo, este Ministerio Público “junto” con los Tribunales de Cuentas no fue mencionado en el texto final del art. 128 de la Constitución — que se ocupa de las diversas ramas del Ministerio Público nacional — poco tiempo después de la promulgación de la Constitución de 1988, el tema que naturalmente se impuso a los intérpretes fue saber si la Ley Mayor tendría o no se creó un Ministerio Público especial, destinado a officiar específicamente con los Tribunales de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas de Brasil es una estructura de poder autónomo, a nivel constitucional, diseñado para asistir a la Legislatura en el control externo de las cuentas públicas. Su autonomía se manifiesta en los niveles administrativo, financiero y funcional, y cualquier injerencia externa fuera de los supuestos autorizados en la Constitución o que, prevista en la legislación infraconstitucional, pueda ser renovada (AFFONSO, 2006).

La actuación del MPC es fundamental en los procedimientos del TAG, un ejemplo fue la negación en contra de la formalización del término sugerida por el Gobernador del Estado de Paraná Carlos Alberto Richa. La propuesta presentada resultó irrazonable, toda vez que el poder ejecutivo no estaba facultado para solicitar la ejecución de un impuesto en ese caso, por tratarse de mora en el pago como consecuencia de obligaciones contraídas por diversos órganos de la administración estatal, en esta situación

la correcta acción sería que cada uno de los directivos de estos órganos propusieron un acuerdo, además, en el entendimiento del MPC. La sugerencia del TAG no respondía al interés público, pues pretendía quitar penas o sanciones sin ofrecer compromiso, a la acción vinculada a la corrección de fallas en la gestión, al ser juzgada ante el pleno, la propuesta del TAG fue negada por el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná mediante el juicio N° 1808/18 (TCE-PR, 2018).

La importancia del TAG para el estado y su control gubernamental

Es importante decir que órganos estatales, ni siempre son de gobierno, aunque los de gobierno involucran estructuras públicas e institucionales para la ejecución de sus políticas, hay esa distinción importante que permite mayor control entre distintos poderes y también, dificulta proyectos políticos sumamente personalistas, en donde los jefes (generalmente de ejecutivo y en seguida legislativo) imponen sus reglas propias, destruyen los “obstáculos legales” de sus ideas, así no respetan una serie de principios fundamentales de gobernanza, el de la impersonalidad por ejemplo (FERRAZ, 2020).

Paraná, un Estado Brasileño de la región sur del país, tuvo un episodio que se puede analizar, en la perspectiva del control y de la legalidad o no de actos públicos. Fue el conocido “Beto Richa” como así lo llaman popularmente. El jefe de ejecutivo de Paraná a su vez propuso que el Ministerio Público de Cuentas, aceptase sus propuestas “consensualistas” y

que ya encaminaba a ese momento aspectos mismos que ni pudiera proponer legalmente, por incompetencia administrativa. Por ejemplo, cuando propuso el TAG, en esa propuesta se evidenció la violación de la regla legal vigente, especialmente la Resolución n°59/2017, que claramente legitiman los siguientes agentes públicos para celebración del TAG, son los consejeros, bajo procesos, actos o procedimientos vinculados a su relatoría o superintendencia; la Presidencia del Tribunal, Auditoría, el Ministerio Público de Cuentas, Inspectores de Control Externo, Coordinaciones, Comisiones de Auditoría y gestores públicos, intentando establecer criterios ahí que van en contra del principio de la moralidade (TCE-PR, 2017).

Aunque el Gobernador sea la autoridad máxima del Poder Ejecutivo Estadual en Brasil, no es él quien realiza los actos directamente, sino que los profesionales agentes públicos, de reparticiones y técnicamente responsables por su sector, a eso se fundamenta también el parecer del MPC-PR 7.333/17, que concluyó que su propuesta, además de ilegítima, es inoportuna (o “descabida” de acuerdo al Portugués-Brasileño). Simplemente si pasa el TAG y el MPC no evita eso, todos los procesos de investigación que estaban en contra de la administración estadual de Paraná, deberían ser paralizados para que se firmara el acuerdo, debido a su característica consensual, pero si hay casos en el que no se pueda generar regularización de una situación irregular, el TAG no debe ser firmado, y pasa que en el mismo período de su propuesta (de Beto Richa), había siete procesos instaurados al mínimo, donde fueron pagos públicos que son objeto de atención de la corte del MPC-PR, a saber los pagos incluyeron la Agencia Paraná de Desarrollo, la Secretaría de Estado de Hacienda, Coordinación de la Receta del Estado del Paraná,

Administración general del Estado, Secretaría Estadual de la Educación, Radio e Televisión Educativa del Paraná, CELEPAR (Compañía de Tecnología de la información y comunicación de Paraná) y de la empresa Paraná Proyectos (TCE-PR, 2018).

Consideraciones finales

Como bien se tiene entendido, el MP es una institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, ya el MPC, ha jugado un papel significativo en el examen de las cuentas públicas y la gestión administrativa, en la búsqueda de un aparato estatal cada vez más honesto, democrático y transparente, con el objetivo de diversificar los medios de comunicación, facilitando el contacto con la sociedad. Por otro lado, el TAG refleja una de las tendencias en la Administración Pública, enfocada a la eficiencia. Representa el compromiso que asume el responsable de las actividades de gestión pública y que deberá cumplir, teniendo el propio Término como instrumento para el control de los procedimientos y la corrección de posibles irregularidades.

Seguidamente se concluye, como consecuencia, ante los severos indicios de irregularidades, no permitir la ejecución de TAG cuando exista un daño que pueda resultar en la responsabilidad individual del administrador. Es necesario que el titular de un órgano o entidad, en agravio de quien tramita el proceso, se presente como comisionado de cualquier TAG, comprometiéndose a promover la ejecución del instrumento. Se entiende que la propuesta del Término de Ajuste de Gestión presentada por el

interesado no responde al interés público, en tanto que busca esencialmente eliminar penas o sanciones sin ofrecer compromiso y acción vinculados a la corrección de los vicios señalados en varios expedientes.

De esta forma, se debe considerar que la realización de los pagos por un órgano de la administración pública estatal, por sí mismos, acarrea la incidencia de intereses y multas, y resultan de una mala gestión y falta de una adecuada planificación. Por lo tanto, aun cuando exista una regularización posterior de las conductas que condujo al daño en discusión, no existen razones para descartar la necesidad de cobrar las cantidades ya pagadas, una vez consumado el daño.

Referencias

AFFONSO, Sebastião Baptista. Ministério Público no Tribunal de Contas : um pouco da sua história e da de seus componentes. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 170, p. 75-98, abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92743>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ALVES BARROSO FILHO, A. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da administração pública. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional** , v. 6, n. 11, p. 391-415, 3 nov. 2020. Disponível em: <http://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/94>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

FERRAZ, L. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 27, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2FTU08z>. Acesso em: 15 fev. 2022.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da administração pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão 1808/2018 do Tribunal Pleno**. Decisão do Tribunal Pleno proferida em 05/07/2018 publicada no DETC nº 1862, em 11/07/2018, sobre o processo 921348/16, de TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO do ESTADO DO PARANÁ tendo como interessados CARLOS ALBERTO RICHA e ESTADO DO PARANÁ tendo como relator o CONSELHEIRO CORREGEDOR-GERAL FABIO DE SOUZA CAMARGO. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1808-2018-do-tribunal-pleno/316588/area/10>. Acesso em: 13 fev. 2022.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução n. 59, de 1º de fevereiro de 2017**. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 1530, 7 fev. 2017, p. 40-41. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%A1-de-fevereiro-de-2017/297562/area/10>. Acesso em: 17 fev. 2022.

TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. O Termo de Ajustamento de Gestão no controle eficiente da Administração Pública. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos – Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 235-258, jul/dez, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6522440>. Acesso em: 14 fev. 2022.

ZELINSKI, Renata Brindaroli. O termo de ajustamento de gestão e o controle externo a novel experiência no âmbito do tribunal de contas do estado do Paraná. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos – Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 17, n.1, p. 356-383, jan/jun, 2019.

Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671470>.
Acesso em: 15 fev. 2022.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COMO MEIO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Bruno Leonardo Oliveira Siqueira²³

Lisete B. Labanca²⁴

Luiza Nicole Angelo Melo²⁵

Introdução

É um conhecimento comum a todos que as leis são mecanismos de controle dos comportamentos civis na nossa sociedade e neste estudo nos concentramos em esmiuçar a Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990) que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da união, ou seja, o dispositivo legal que redige as normas para esse grupo e que em seu texto prevê o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), o qual trataremos com maior atenção no decorrer deste artigo.

O PAD desenvolve-se nas seguintes fases (Lei n.º 8.112/90, art. 151, incs. I, II e III): instauração, com a publicação do ato que constitui a comissão; inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório e julgamento. Neste tipo de processo administrativo não há somente a

²³ Estudante do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: brunoleonardo.oliveira45@gmail.com

²⁴ Estudante do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: lisetefoz@gmail.com

²⁵ Estudante do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: luiza.angelonicole@gmail.com

finalidade da apuração de culpabilidade do servidor acusado, mas, também, oferecer a este funcionário público o direito a seu contraditório, um princípio da garantia de defesa assegurado no inciso LV do art.5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Esse tipo de processo disciplinar existe para praticar a boa administração pública, sendo que, a administração deve ser gerenciada de maneira adequada, como também reger seus administrados, elucidado pelo cumprimento das normas legais e ao interesse coletivo, é utilizado como “forma apurativa de irregularidades perpetradas pelos servidores públicos como um mecanismo regulador e fiscalizador da administração pública e dos resultados que desta se espera para o desenvolvimento completo da gestão pública” (LAMEU, 2019, p. 134).

Para melhor compreensão, usaremos como base de análise o PAD 0000970-63.2019.2.00.0000, que puniu o Juiz Glicério de Angiolis Silva, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) por assédio sexual e moral contra estagiárias e servidores e servidoras das comarcas de Miracema, Lage de Muriaé e Piracambi (CNJ, 2021). Nesse caso, a punição para o magistrado, além da pena de disponibilidade com vencimentos proporcionais por tempo de serviço, alcançou a vedação para exercer outras funções, como advocacia ou cargo público, salvo um de magistério superior.

Por que trazer este processo a discussão? Segundo Oliveira (2018) não se pode confundir o devido processo administrativo, este que só possibilita sanções administrativas, com o processo criminal, que demandam pena ou medida de segurança. A partir dessa perspectiva analisaremos não só o PAD, mas porque o processo supracitado foi tramitado como PAD e

não como Processo Criminal, já que o crime de assédio pessoal está tipificado pelo art. 216-A do Código Penal (BRASIL, 2001).

O PAD e o poder disciplinar da Administração Pública

Tendo em vista que a administração pública detém alguns poderes para manter a ordem e funcionamento de seus serviços de maneira adequada e de acordo com as leis que os configuram, O PAD, conhecido como Processo Administrativo Disciplinar, evoca o poder disciplinar da administração (componente direto do poder hierárquico), que tem como finalidade aplicar sanções administrativas aos agentes presentes no mecanismo público que cometem infrações em sua atuação profissional, podendo gerar advertências, multas suspensão e até demissão de seus agentes, como explica Andressa Lameu (2019, p. 9) “o processo administrativo disciplinar surge como um mecanismo regulador e fiscalizador da administração pública e dos resultados que desta se espera para o desenvolvimento completo da gestão pública”.

Em suma, é um poder de mecanismo para autoridades internas, podendo ser aplicado também se expandir em alguns casos para o particular ou aos contratados da administração. Todavia, é um poder discricionário e limitado, tendo margem de avaliação, também garantindo a defesa do acusado, será um processo de avaliação até ser aplicado a sanção. Por ser um processo administrativo, o PAD é regido pela lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), seguindo as etapas e predisposições descritas na lei.

Os agentes públicos, a fim de atuar na administração pública, devem seguir uma série de normas em conformidade da lei e somente atuar nessa margem, tal qual atuar de forma ética e moral, principalmente no ambiente de trabalho interno, já que é dado um poder hierárquico para que haja organização e gerência das instituições públicas, e com esse poder não se pode passar o limite dado pelo bom senso e conduta moral do agente, sendo assim, a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990), dita as responsabilidades disciplinares que os servidores públicos devem exercer, independente da sua posição. Todavia, agir de forma errônea e fora dos parâmetros exigidos em lei, poderá se usar o poder disciplinar a fim de corrigir ou coagir o agente, respeitando os parâmetros e margens ditadas em lei para se aplicar as sanções, já que as “punições” devem ser coerentes e proporcionais (invocando o princípio da moralidade e da razoabilidade) ao caso.

Esse processo disciplinar existe justamente para praticar a boa administração pública, descrito implicitamente em seus diversos princípios e poderes, sendo que, a administração deve ser gerenciada de maneira adequada, como também reger seus administrados, elucidado pelo cumprimento das normas legais e ao interesse coletivo. Pelo fato da sociedade estar sempre em constante evolução e mudanças são inevitáveis ao passar dos anos, a administração deve ser capaz de se adequar a seus administrados de maneira humana, a fim de fiscalizar, de maneira proporcional, seus atos e suas condutas acerca de seus agentes, como também zelar pelo interesse coletivo e pelo bem comum, concretizando direitos básicos e atender as demandas e insatisfações de sua população, já

que os administrados têm o direito de uma boa conduta da própria administração, e o controle de seus agentes é uma boa forma de garantir isso de uma maneira mais interna, com as políticas e estrutura já vigentes.

Por outro lado, algumas burocracias rígidas e tradicionais acerca do funcionamento e atuação desse corpo público, impede muitas das vezes de serem eficazes em atender o público e até mesmo seus agentes, trazendo outros problemáticas ao sistema público, principalmente quando se trata de problemas internos da administração, como cita Andressa Lameu (2019, p. 20-21):

É necessário que se rompa com os padrões tradicionais da relação entre cidadão e administração, enfatizando-se os deveres constitucionalmente impostos à Administração, fazendo com que suas prerrogativas tenham caráter subsidiário frente aos direitos fundamentais dos cidadãos, de modo a horizontalizar o liame administrado e a administração.

Tendo em vista o dever da administração, e a importância do poder disciplinar, o PAD, por sua vez, configura diretamente uma boa administração, contudo se bem utilizado. Isso, pois ele fiscaliza as ações que irão contra aos direitos dos administrados, prezando pela moralidade e ética, mesmo que tenha que tomar medidas mais drásticas nas sanções de seus funcionários. Assim, esse processo torna-se crucial para que haja mais efetividade às demandas e necessidades dos administrados, e conseqüentemente para melhorar a relação de confiança nesse elo entre administração, agentes e administrados, em busca do bem coletivo, produtividade e eficiência. Portanto, contar com mecanismos de

responsabilização administrativa de agentes que cometerem atos que ferem os regimentos ou prejudicam outras pessoas, sendo elas agentes ou administrados, além de ser de suma importância também é dever da administração, por meio do processo administrativo disciplinar, o qual deve ser aplicado sempre que for necessário (BRASIL, 1992; MATTOS, 2010).

O PAD 0000970-63.2019.2.00.0000: análises e reflexões

Conforme apresentado anteriormente o processo administrativo disciplinar é utilizado como “forma apurativa de irregularidades perpetradas pelos servidores públicos como um mecanismo regulador e fiscalizador da administração pública e dos resultados que desta se espera para o desenvolvimento completo da gestão pública” (LAMEU, 2019, p. 134). A partir dessa perspectiva analisaremos o caso que se refere ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Portaria n. 21 – PAD, de 6 de fevereiro de 2019, em face do magistrado Glicério Angolis Silva, Juiz de Direito do Tribunal Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) em que respondeu por acusação de assédio sexual e moral contra estagiárias e servidores das Comarcas de Miracema, Lages de Muriaé e Piracambi (CNJ, 2021).

As leis que regem o Poder Judiciário não implicam ao magistrado perder de forma total seus vencimentos pela prática de faltas disciplinares graves, no caso em tela o juiz Glicério Angolis Silva que foi punido com a pena de disponibilidade com vencimentos proporcionais por tempo de serviço em processo disciplinar, esse instrumento é reconhecido no

ordenamento jurídico como Processo Administrativo Disciplinar. Essa decisão foi tomada pelo Plenário do CNJ, após acusações pelos crimes de assédio sexual e moral culminaram na abertura do PAD, sendo assim julgado e sentenciado, expressando dessa forma explícita o que traz o Direito Administrativo e o regime jurídico disciplinar “sua própria função/atividade administrativa que pode ser qualificada como sancionatória, regulamentar, disciplinar, entre outras. Cada uma delas possui características próprias” (PORTA, 2022, p. 3), desde punição de responsabilidade administrativa-disciplinaria a jurídico-disciplinar.

No entanto, cabe a crítica no sentido do efeito para o magistrado julgado. Se tratando de uma punição mais branda, podemos apontar vários casos que ao nosso ver representa a sensação de impunidade que move certos magistrados conforme relato do caso a seguir, o fato sucedeu no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, relativo a um PAD, julgando-se o magistrado por “violação dos deveres funcionais previstos no artigo 35, I,II,III e VIII da Lei Complementar nº 35/79- Lei Orgânica da Magistratura Nacional e nos artigos 8º,10,20,24 e 37, do Código de Ética da Magistratura Nacional” (TJRJ, 2021, *online*), no qual o magistrado atrasou o processo no caso de conduta ilegal de Policiais Militares do Estado do RJ, apontando indícios de tratamento diferenciado em benefício dos referidos policiais. Nesse caso supra, igualmente a punição imputada foi a aposentadoria compulsória. Destaca-se, no Acórdão (TJRJ, 2021, *online*), o trecho em que a penalidade é definida:

Nesse contexto, as condutas do magistrado produziram insegurança jurídica e abalaram a credibilidade do Poder Judiciário, razão pela qual entendo que a medida punitiva adequada à espécie, considerados o grau de reprovabilidade e a necessidade de prevenir e coibir a violação dos deveres funcionais, é a sanção prevista no artigo 42, inciso V, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional e no artigo 7º, inciso II, da Resolução n. 135/2011 do Conselho Nacional de Justiça, razão pela qual aplico a pena de aposentadoria compulsória ao requerido.

No PAD objeto da presente análise, as mesmas construções argumentativas, pautadas nos dispositivos legais corporativos, são verificados, como se lê a seguir:

Com efeito, constatadas a autoria e a materialidade, a dosimetria da sanção deve ser estabelecida de forma razoável e proporcional ao caso concreto. No fato 1, restou demonstrado que o magistrado violou os deveres dispostos no art. 35, IV da Lei Orgânica da Magistratura Nacional e no art. 22, caput e parágrafo único, do Código de Ética da Magistratura. **Todavia, o magistrado era compromissado com a judicatura, residia na comarca e era produtivo, sendo até elogiado pela OAB local, diante de sua proatividade na solução dos problemas de gestão processual que se deparou. Nesse desiderato, sua intenção deve ser considerada, ainda que não tenha o condão de excluir os abusos contra os servidores e a quebra do dever de urbanidade os quais foram devidamente comprovados. Milita ainda em favor do magistrado o fato de ter notoriamente adequado seu comportamento após o início das apurações, como bem referenciado pelo MPF. Outrossim, não constam, dos assentos funcionais do magistrado, outras penalidades ou processos disciplinares instaurados contra si (Id 4136815).** Já em relação ao fato 3, o magistrado infringiu o dever de manter conduta irrepreensível na vida pública, prescrito no inciso VIII do art. 35 da LOMAN, como também não observou os princípios de integridade pessoal e profissional contidos nos arts. 15 e 37 do Código de Ética da Magistratura, conforme Portaria Inaugural. Neste aspecto, as condutas do magistrado pontuam-se de elevada gravidade,

pelos fatos em si, como também pelas repercussões negativas à imagem do Poder Judiciário local. Através da Resolução/CNJ n. 351/20, este Conselho instituiu política pública para o enfrentamento ao assédio moral e sexual e a discriminação no Poder Judiciário, justamente para evitar e inibir as práticas comprovadas neste PAD. [...] Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes as imputações formuladas no presente Processo Administrativo Disciplinar, para aplicar ao Juiz Glicério de Angiolis Silva, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pena de disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, nos termos do art. 6º da Resolução/CNJ n.135/2011 (CNJ, 2021, *online*, grifos nossos).

As condutas imputadas ao magistrado constam Código Penal Brasileiro e são passíveis de punição para os “comuns”. Todavia, para os agentes da magistratura parece prevalecer um caráter de imunidade jurídica, quando analisado o resultado da punição que se torna uma espécie de “castigo” leve, ele se é afastado de seu cargo sem grandes prejuízos aos seus vencimentos, conforme estabelecido na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) e no Código de Ética da Magistratura Nacional (BRASIL, 1979; CNJ, 2008). Destaca-se que, embora o Acórdão reconheça a materialidade e a autoria dos atos cometidos pelo magistrado, sua condição de juiz foi textualmente tida em conta na aplicação da punição. Para Ferreira dos Santos (2020, p. 31), a aplicação desse tipo de penalidade não é compatível com a Constituição de 1988, uma vez que

[...] atualmente a aposentadoria compulsória dos magistrados ocorre pelo atingimento de setenta e cinco anos de idade, com recebimento de proventos de acordo com o tempo de contribuição ao órgão previdenciário. Nesse passo, a LC 35/1979, que prevê aposentadoria compulsória aos magistrados como sanção disciplinar – com recebimento de vencimentos proporcionais ao

tempo de serviço – não se harmoniza com as regras estampadas na Constituição Federal de 1988.

Ferreira dos Santos (2020, p. 35) ressalta que a Constituição não elenca a possibilidade de aposentadoria compulsória em decorrência “de sanção disciplinar, após apuração de natureza administrativa, do modo que o instituto constante da LC 35/1979 criou medida punitiva sui generis”. Indo além, o autor declara (2020, p. 35):

Com efeito, a responsabilidade administrativa dos membros do Poder Judiciário implica submeter-se às consequências legais pela prática de atos em desconformidade com o ordenamento jurídico. Sem embargo, necessário que a sanção aplicada pelos órgãos competentes seja compatível com o ordenamento jurídico, não malferindo outros institutos jurídicos constantes do sistema nacional, mormente a Constituição Federal de 1988. Assim, a pena disciplinar de “aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço” constitui inovação na perspectiva do direito constitucional, haja vista a inexistência de previsão punitiva do referido instituto jurídico. Posto isso, cabe apreciar a questão de fundo do presente estudo, isto é, a recepção de normas constitucionais, mormente o confronto de compatibilização da aposentadoria compulsória concedida aos magistrados, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, face à Carta Magna.

A LOMAN, como podemos analisar diante do caso apresentado, encontra-se em descompasso com as transformações do mundo do trabalho e sua evolução. Chegou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar 277/2020 (CONGRESSO NACIONAL, 2020), o qual buscava alterar a própria LOMAN, eliminando a possibilidade de magistrados serem compulsoriamente aposentados com vencimentos proporcionais ao

tempo de serviço após terem cometido falhas graves. O texto, arquivado ainda na Câmara dos Deputados, também ampliava os casos em que o juiz pode ser demitido por praticar faltas disciplinares graves.

Pelo princípio da separação de poderes, predisposto no art. 2º da Constituição a independência e harmonia entre eles deve gerar um sistema de freios e contrapesos, para que não incorram em abusos no exercício de suas funções, sejam elas típicas ou atípicas. estabelecendo-se como um mecanismo de controles recíprocos (MATTOS, 2010). Apesar disso, o Poder Judiciário pode não estar acompanhando e atuando de forma recíproca, implicando em uma desarmonia entre os outros poderes da União.

Considerações Finais

Deixamos em aberto um questionamento, o qual inquietou os autores do presente capítulo durante sua elaboração: um crime da esfera comum deveria ser acolhido pelo Código Penal, ou somente ser julgado no âmbito de uma Lei Orgânica e de um Código de Ética interno, dispositivos criados pelos próprios pares? Nesse sentido, nos cabe refletirmos sobre as normas hierárquicas e seus critérios quanto ao seu escalonamento.

Elucidado o processo legal que compõe o PAD, como também a análise do caso estudado, concluímos que as medidas disciplinares vigentes dentro da esfera pública, que podem variar de acordo com a localidade e governo, devem ser analisadas de formas mais profundas, já que podem variar a gravidade dos casos, e como citamos anteriormente, o PAD ainda é refém de uma administração tradicional, podendo haver falhas, e

consequentemente, comprometer o administrado e até mesmo seus agentes, pois, no caso analisado, vemos o assédio sexual culminando em sanções não favoráveis aos danos causados, influenciando o princípio da razoabilidade da administração pública.

Esse caso nos mostra que um processo precisa ser modernizado de modo a instituir maior rigidez e especificidade nas sanções disciplinar e e diretrizes para tratar o assédio sexual sem sair da esfera legal do direito administrativo, como é o exemplo da lei nº 16.488, de 13 de julho de 2016 - São Paulo, que traz mais nuances para lidar com casos de assédio sexual no setor público, trazendo à tona mais opções para a sanções como também reeducação do agressor, garantindo uma resguarda mais eficaz para a vítima do assedio.

Práticas desse tipo reforçam como esses processos devem ser melhorados e adequados a casos de transgressões específicas, sendo um preceito básico manter seus agentes e administrados seguros e contemplados, e como vimos nesse caso, apenas o PAD convencional não seria suficiente para lidar com esse problema, e que consequentemente causou danos às vítimas, e cabe a administração pública se atentar a esses detalhes, só assim poderá oferecer o serviço de maneira mais humana, ética e moral. Portanto, é inegável o valor e a importância de haver um controle disciplinar dentro do setor público, a fim de prestar seus serviços aos administrados, como também a importância de cada vez mais melhorar esses processos e adaptar conforme os casos e tempos mudam, considerando que muitos dos casos não podem ser ligados apenas como erros administrativos comuns como é regido no PAD tradicional, por isso reforçamos a ideia de

leis que complementam esse processo para melhor atender a quem sofre ou a quem comete, e que as sanções sejam mais adequadas e razoáveis, assim como previsto nos princípios básicos da administração pública.

Referências

BRASIL, **Lei n. 10.224, de 15 de maio de 2001**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10224.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

CNJ. Conselho Nacional da Magistratura. **Processo Administrativo Disciplinar n. 0000970-63.2019.2.00.0000**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Resolução/CNJ n. 135/2011. Magistrado. Assédio Moral. Excessos e tratamento descortês. Servidores. Assédio sexual. Rel. Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, 15 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=A0D9534EAFAC7722765B598D5BC546FA?jurisprudencialJuris=52547>. Acesso em: 16 fev. 2022.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº 60 de 19 de setembro de 2008**. Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127>. Acesso em: 14 mar. 2022.

CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar - PLP 277/2020**. Revoga a pena disciplinar de aposentadoria compulsória e institui a pena de demissão aos magistrados condenados pela prática de faltas disciplinares graves. Autor: José Nelto (PODE-GO). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2266915>. Acesso em: 14 mar. 2022.

FERREIRA DOS SANTOS, C. E. Não recepção na Constituição de 1988 da penalidade administrativa de aposentadoria compulsória de magistrados . **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 28–38, 2020. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/230>. Acesso em: 31 mar. 2022.

LAMEU, A. A relevância do processo administrativo disciplinar para a promoção da boa administração pública: uma análise do modelo administrativo brasileiro, responsabilidade advindas da má gestão e o instituto capaz de promover sua melhoria. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. 1, n. 16, 2019. Disponível em: Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/20493>. Acesso em 09 de fev. 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

OLIVEIRA, C. E. E. **Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade**: prescrição e efeito vinculante. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, set./2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td251>. Acesso em: 31 mar. 2022.

PORTA, M. L. Regime disciplinar dos magistrados. In: NUNES JÚNIOR, V. S.; ZOCKUN, M.; ZOCKUN, C. Z.; FREIRE, A. L. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: Direito Administrativo e Constitucional**. Recurso eletrônico. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/regime-disciplinar-dos-magistrados_62460ecccba1.pdf. Acesso em 09 de fev. 2022.

TJRJ. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **PAD n. 0075040-22.2019.8.19.0000**. Processo Administrativo Disciplinar em Face de Magistrado. Representado: Juiz de Direito Marcelo Borges Brabosa. Representação em face de magistrado. Violação dos deveres funcionais [...]. PAD – Portaria n. 08/2019. Gab. Des. Katya Maria de Paula Menezes Monnerat, 03 de maio de 2021. Órgão Especial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/1204680601/inteiro-teor-1204680608>. Acesso em 02 fev. 2022.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: O CONTROLE SOBRE OS ATOS DO MAGISTRADO

Ana Laura da Silva²⁶

Introdução

O estudo de caso traz a resenha de uma fatídica situação/crime que ensejou, além de outros mecanismos, um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) como meio de controle dos atos praticados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), frente às ações realizadas pelo magistrado.

O termo controle, quando se trata da máquina pública, vai além de uma simples inspeção ou supervisão de atos, ele é um mecanismo instrumentário e necessário para legitimar atos que demandam de uma situação irresponsabilidades por agentes públicos no órgão do poder que o pertence, prevalencendo suas respectivas hierarquias. Cabendo ressaltar que o controle quando exercido dentro de um poder, refere-se a um controle interno. E neste estudo de caso trata-se do Poder Judiciário.

O tema pode parecer simples, mas depreende de uma complexidade valendo considerar uma explanação, porque não é incomum que, de forma

²⁶ Estudante do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: ana.laura@aluno.unila.edu.br

equivocada tem-se a leitura de que o controle da administração abrace não somente o Poder Executivo, mas vai além deste. O controle administrativo tende a preservar o ordenamento jurídico dos Poderes da Federação de forma a garantir um Estado organizado.

Alguns autores deste ramo jurídico, conceituam o Controle Administrativo com posicionamentos similares, mas com algumas ponderações mais específicas, e, para este trabalho será utilizado o conceito segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011, p. 791), para quem o Controle é

[...] o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece, a fim de que a própria administração pública, os poderes judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todos os Poderes e níveis da Federação.

Este conceito pode até assemelhar-se ao Princípio da autotutela que, em um simples resumo são os mecanismos que a administração possui para fiscalizar, rever, revogar atos inconvenientes ou inoportunos e até de anular àqueles eivados de ilegalidade sem a necessidade da intervenção do Poder Judiciário, ou seja, os três poderes podem se valer do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) como forma controle de seus atos. Todavia, cabe salientar que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União deve, de maneira objetiva, obedecer aos preceitos descritos no caput do artigo 37 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

O PAD como instrumento de controle da Administração Pública

O Quadro abaixo apresenta os dados do caso examinado:

Quadro 1. Dados Gerais do Caso em Exame

Processo Administrativo Disciplinar n. 0000970-63.2019.00.0000	
Requerente	Conselho Nacional de Justiça
Requerido	Glicério de Angiólis Silva, Juiz de Direito
Comarcas	Miracema, Lage de Muriaé e Piracambí
Acusação	Assédio Sexual e Moral contra Estagiárias e Servidores
Relator	Ministro Ricardo Lewandowski

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do CNJ (2021a).

O relatório que ensejou a denúncia do processo em epígrafe descreve não somente o assédio sexual às estagiárias, mas também assédio moral no trato regado à grosseria, intimidação e prepotência do magistrado aos demais servidores que com ele trabalhavam. A acusação foi recepcionada como sendo apenas um descumprimento do artigo 35, IV da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) em conjunto com o artigo 22 cap, § único, capítulo VII do Código de Ética da Magistratura Nacional (BRASIL, 1979; CNJ, 2008).

Art. 35 - São deveres do magistrado:

IV - tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça, e atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quanto se trate de providência que reclame e possibilite solução de urgência.

[...]

Art. 22. O magistrado tem o dever de cortesia para com os colegas, os membros do Ministério Público, os advogados, os servidores, as partes, as testemunhas e todos quantos se relacionem com a administração da Justiça.

Parágrafo único: Impõe-se ao magistrado a utilização de linguagem escoreita, polida, respeitosa e compreensível.

Trata-se de um Juiz de Direito que desempenhava suas funções de magistrado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), nas comarcas de Miracema, Lages e Piracambi. Segundo consta no Processo Administrativo Disciplinar nº 0000970-63.2019.2.00.0000 (CNJ, 2021b) que pesa em desfavor do magistrado, as acusações são de Assédio Sexual - por abordagem de forma inconveniente, contatos físicos inadequados e convites intempestivos às estagiárias que com ele trabalhava - e de Assédio Moral contra profissionais das equipes de trabalho que eram de forma humilhante, desrespeitosa incluindo gritos mostrando descontrole na presença de demais pessoas no ambiente de trabalho. Tais atitudes, segundo consta no processo, feriram o Código de Ética e artigos da Lei Orgânica da Magistratura.

Todo agente público (ocupante de cargo de provimento efetivo ou em comissão), na condição de administrador ou não, bem como os agentes políticos (qualquer pessoa que mantém uma relação jurídica com a máquina pública) que, na prática de qualquer ato envolvendo as esferas do governo nos três poderes, deve ter como premissa atender ao interesse público, pois age em nome do Estado e, em casos de dissonância deste preceito ser responsabilizado pelas ações ou omissões que culminem em prejuízo a alguém e/ou ao erário (DI PIETRO, 2002).

Após a ciência dos fatos pela autoridade competente, que, em regra geral podendo ser do mesmo do órgão ou não, esta terá o poder/dever para agir de acordo com o artigo 143 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990).

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

§ 3º A apuração de que trata o caput, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração.

É importante registrar que a denúncia impetrada ao magistrado só teve sequência por ter preenchido os requisitos descritos no art. 144 da mesma lei.

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

No caso em estudo, o controle administrativo que culminou no afastamento do magistrado foi o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), instrumento reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro (Capítulo III da Lei nº 8.112/90), foi conduzido por uma comissão do próprio órgão, seguindo os preceitos do Art. 149 da Lei supracitada, apurando a responsabilidade dos atos infracionais praticados pelo Juiz. Essencial frisar que a este foi garantido o princípio do devido processo legal, art. 5º, LV, da

Constituição da República, presentes o contraditório e a ampla defesa (MATTOS, 2010).

Coube também à comissão do CNJ, após apuração dos atos praticados pelo magistrado e de todos os recursos impetrados por ele aos órgãos competentes, incluindo apelar à última instância da Suprema Corte brasileira (STF), tomar a decisão quanto à penalidade a ser imputada ao réu. Após a leitura de todo o caso, ficam em evidência as constantes manobras realizadas pelo magistrado que, mesmo diante das graves acusações e do conjunto probatório que as embasou, foram retratadas tão somente como *atos infracionais*. A análise do caso permite questionar se tais atos, não fossem cometidos dentro de um órgão “blindado”, seriam considerados criminosos, ao invés de meramente infracionais. E estes dois termos fazem toda a diferença na materialidade e dosagem da pena. Ante o aludido questionamento, vem à baila o amplamente discutido corporativismo da magistratura, acerca do qual discorrem Vieira e Engelmann (2019, p. 167):

Podemos notar, por vários episódios, que a construção de um corporativismo entre os magistrados – atuando sempre para despistar quaisquer mecanismos de controle – se torna explícito, seja por declarações de dirigentes de associações da categoria, seja por meios objetivos que fazem transparecer o “espírito de corpo” [...]. Esse espírito é reforçado pelos mecanismos de recrutamento que, ao passo que são ineficazes para selecionar os mais preparados para a futura função, atuam reforçando a elitização da categoria e garantindo aos ingressantes a quase absoluta certeza de sucesso na carreira, conferindo-lhes prestígio e poder que raramente são postos em dúvida.

A punição aplicada ao acusado deixa uma mensagem, no mínimo questionadora, de que um Código de Ética foi sobreposto não apenas ao Código Penal brasileiro em seu sentido amplo (de processo e penalidade), mas a outras normas já detentoras de eficácia jurídica e social que produzem efeitos de forma plena, limitada e/ou contida, a começar pela Lei n. 8112/1990, norma que determina quem são os agentes públicos, além da Lei n. 9.784/1999, que protege direitos dos administrados (BRASIL, 1999) e, ainda, a Lei n. 8.429/92, que dispõe de sanções aos agentes que praticam atos ilegais ou atentam contra os princípios básicos da Administração Pública no Brasil, em benefícios próprios ou de terceiros (BRASIL, 1992).

Além disso, enfatiza uma discrepância quanto à imputação de pena para o mesmo crime quando praticado por um civil (indivíduo comum particular), ou servidor de outro poder, que não o judiciário, ou ainda, àqueles desvinculados de qualquer “código de blindagem”, trazendo uma expressão popular muito reproduzida no direito – “pau que bate em Chico, não bate em Francisco” – frase muito utilizada no ramo do direito e que foi reproduzida pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, em sua Sabatina no Senado Federal, realizada na data de 26/08/2015, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em audiência pública: “a régua da Justiça deve ser isonômica e sua força deve se impor a fortes e a fracos, ricos e pobres”(AGÊNCIA SENADO, 2015).

As acusações impetradas ao juiz “infrator” pelo cometimento de assédio sexual e moral, após o julgamento por seus pares, culminaram na sentença considerada como a segunda mais rigorosa dentre as previstas pela LOMAN. Diz o julgado:

8. As condutas do magistrado são consideradas como assédio sexual no âmbito administrativo, uma vez que suas investidas causaram constrangimento e perturbação nas vítimas e ainda que assim não fosse, restou comprovado que infringiu o dever de manter conduta irrepreensível na vida pública, nem observou os princípios de integridade pessoal e profissional, prescritos, respectivamente, no inciso VIII do art. 35 da LOMAN e nos artigos 15 e 37 do Código de Ética da Magistratura.

[...]

10. As condutas do magistrado pontuam-se de elevada gravidade pelos fatos em si e pela repercussão negativa à imagem do Poder Judiciário local. No entanto, o magistrado era compromissado com a judicatura, residia na comarca e era produtivo, sendo até elogiado pela OAB local, por sua proatividade na solução dos problemas de gestão processual com que se deparou. Nesse desiderato, sua intenção deve ser considerada, ainda que não tenha o condão de excluir os abusos contra os servidores e a quebra do dever de urbanidade os quais foram devidamente comprovados. Outrossim, não constam nos assentos funcionais do magistrado outras penalidades ou processos disciplinares instaurados.

11. Neste sentido, considerando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a pena a ser aplicada dever ser a disponibilidade, consoante o art. 6º da Resolução/CNJ n.135/2011.

12. Imputações julgadas parcialmente procedentes para aplicar pena de disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, nos termos do art. 6º da Resolução/CNJ n.135/2011 (CNJ, 2021, online).

Não obstante, ela não se culmina com o artigo Art. 216-A, incluído no Código Penal pela Lei n. 10.224/2001 (BRASIL, 2001). Versa o referido dispositivo:

Art. 216-A. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.

Pena – detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Ao contrário, nesta situação, pelo fato de o crime ter sido cometido no exercício das funções do magistrado, a pena deixa de ser a detenção e passa a ser a aposentadoria com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço. Irônico é que, em quaisquer outros âmbitos, a aposentadoria é chamada pela Administração Pública como “benefício”.

O agente ativo dos referidos “atos infracionais”, perante a sociedade, não é visto como um indivíduo comum: a toga acaba criando um dogma de imunidade e corporativismo. Em seu estudo, Vieira e Engelmann (2019, p. 168) apontam que:

Embora apenas uma ínfima parte dos processos correicionais do Conselho seja do tipo que pode penalizar mais “gravemente” o juiz, uma vez que o PAD seja instaurado, a chance do juiz ser aposentado é superior a 67%. A relação entre esses números pode sugerir a importância dispensada aos casos é minorada até um limite de gravidade suficientemente evidente que remeta à instauração do PAD e seu julgamento em plenário. No entanto, resta avaliar quais são os imperativos para que poucos casos sejam avaliados em plenário e, mais ainda, a ínfima quantidade processos instaurados na esfera penal. Penalidade questionável que dá ao magistrado a possibilidade de continuar recebendo vencimentos que raramente são interrompidos por uma sentença penal condenatória – o que também possui efeitos óbvios sobre a incidência desses casos – traduz a limitação da atuação deste Conselho: enquanto órgão de controle, não tem condições de reverter o quadro institucional de baixo *accountability* presente no Judiciário brasileiro.

Longe do universo das togas, o cenário descrito no caso em comento é compreendido pela opinião pública como de impunidade. Aos infratores

togados, todavia, é aplicado apenas o castigo de deixar o cargo e ir para casa, sem prejuízo de seus proventos.

A tripartição dos poderes, elencada no art. 2º da Constituição da República (BRASIL, 1988), informa sobre a independência entre eles, bem como a harmonia que deve manter entre si. Por sua vez, o sistema de freios e contrapesos visa à harmonia dos três poderes, justamente para que não ocorram abusos no exercício de cada um deles, funcionando como um mecanismo de controles recíprocos. Porém, quando se trata do Poder Judiciário, essa reciprocidade resta prejudicada, e rachaduras na harmonia começam a aparecer. Em casos como o em tela, indaga-se qual norma deve prevalecer: o Código Penal, ou a Lei Orgânica e o Código de Ética? Cabe à reflexão quanto à hierarquia das normas a capacidade de a Administração Pública, especialmente em se tratando da autonomia administrativa do Poder Judiciário, exercer controle efetivo sobre seus agentes.

Considerações Finais

A punição auferida, no ponto de vista moral, parece afrontar todo o ordenamento jurídico e social, desde os princípios fundamentais basilares, contidos na Constituição da República de 1988, ainda vigente, até as normas supralegais (disposição hierárquica das leis) impondo, de forma solene, que um Código de Ética que visa definir o conjunto de princípios e valores morais de uma determinada instituição e uma Lei Orgânica, possam ser utilizados de forma imediatamente superiores a Carta Magna e as demais Leis Ordinárias.

Esta atuação apresenta um quadro típico de autogovernança como se fosse um Estado à parte. Pois, elaboram, de forma meticulosa, seus próprios códigos de ética, regimentos, instruções normativas e resoluções moldando-os conforme os interesses dos pares e deixando transparecer certo menosprezo às normas superiores que ultrapassam os muros de um órgão blindado.

Em resumo, tipificam crimes que já contidos no Código Penal brasileiro, julgam, sentenciam e penalizam entre si, nos moldes de suas regras. Ainda, conseguem de forma aparentemente legalizada transformar crimes em meras contravenções sem venham sofrer interferência dos demais poderes.

A sentença “condenatória” impetrada ao magistrado ofensor expõe divergência na envergadura de uma lei moralmente aplicada e a que juridicamente deveria ser aplicada, a depender do grau de poder e proteção do réu. Essa “pseudoproteção” do órgão e seus pares pode até ser vista como um tipo de corporativismo (colaboração entre pessoas com interesses comuns), mas sobre isso nada se fala é como se fosse um tema tabu. Mesmo assim, ele percorre e atua junto aos bastidores das Instituições de forma velada e articulada, pretenciosa e sorrateira, e, mesmo invisível ele blinda de forma concreta os agentes da mesa casa.

As artimanhas jurídicas levantam cortinas de densa fumaça como tentativa de mascarar a impunidade, principalmente na esfera em que se deveria primar pela justiça de fato e de direito, pois é o que se espera de um órgão detentor da balança da justiça. E a estátua da justiça sempre enxergou

pelos furos do tecido colocados aos seus olhos. Cega só memo é a população leiga e desassistida.

No mundo ideal a tipificação criminal determina a pena e permite a inclusão dos agravantes quando o ato criminoso praticado sofrer interferências que ultrapassem os limites de um artigo, ensejando majoração da pena. E o cumprimento da sentença define como o réu pagará sua conta na justiça perante o Estado e a sociedade. Isto seria cumprir a lei em sua integridade, desconsiderando a roupagem e o vocabulário regado de *juridiquês*.

Mas no mundo real não parece confortável votar contra os pares, principalmente quando as relações se interligam por laços de interesse e barganhas, muitas vezes obscuras. Não importando a condições do agente passivo do ato criminoso, desde que o foco seja amenizar a potencialidade do crime até reduzi-lo a uma simples infração ou contravenção para preservar a imagem do poder independente, neste caso trata-se do Judiciário que em vários outros casos de crime vem tentado suprimir a hegemonia da Lei maior em favor de interesses próprios, e isso se ratifica quando aplicada à máxima penalidade a um magistrado condenado por crime gravíssimo e esta seja a aposentadoria compulsória sem prejuízo de seus proventos, fato reiterado pela frase “pau que bate em Chico, não bate em Francisco”.

Não aplicar a justa justiça é como querer criar um Direito alternativo (paralelo), pois o já existente parece constranger àquele que detém a incumbência jurídica de julgar seu par ofensor contra as más condutas por ele praticadas, e condená-lo com peso e medidas proporcionais ao crime cometido.

Referências

AGÊNCIA SENADO. Em exposição inicial na CCJ, Janot destaca 'combate sem tréguas contra a corrupção'. **Senado Notícias**, 26 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2015/08/em-exposicao-inicial-na-ccj-janot-destaca-combate-sem-treguas-contra-a-corrupcao>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Editora Método, 2011.

BRASIL, **Lei n. 10.224, de 15 de maio de 2001**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10224.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

CNJ. Conselho Nacional da Magistratura. **Processo Administrativo Disciplinar n. 0000970-63.2019.2.00.0000**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Resolução/CNJ n. 135/2011. Magistrado. Assédio Moral. Excessos e tratamento descortês. Servidores. Assédio sexual. Rel. Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, 15 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=A0D9534EAFAC7722765B598D5BC546FA?jurisprudencialJuris=52547>. Acesso em: 16 fev. 2022.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Juiz é punido pelo CNJ por assédio moral e sexual**. CNJ Comunicação. Notícias, 17 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/juiz-e-punido-pelo-cnj-por-assedio-moral-e-sexual/>. Acesso em: 11 fev. 2022.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº 60 de 19 de setembro de 2008**. Institui o Código de Ética da Magistratura Nacional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127>. Acesso em: 11 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Altas, 2002.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

VIEIRA, M. L.; ENGELMANN, F. Controle e “desvios de conduta” no Judiciário brasileiro: Notas para uma agenda de pesquisa. **Plural**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 152-173, 2019. DOI: 10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2019.165678. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/165678>. Acesso em: 21 fev. 2022.

ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ: POR DESCUMPRIR JORNADA, SERVIDORES DA SAÚDE DEVEM DEVOLVER PARTE DOS SALÁRIOS

Afonso Jose Dala²⁷

Gustavo David Rivas Mendoza²⁸

Jemsley Roseme²⁹

Rosa Danney Delgado Gonzales³⁰

Vilson Fontana Bastos³¹

Introdução

O presente trabalho pretende trazer à tona alguns detalhes levantados sobre o caso dos servidores na saúde do Município Foz do Iguaçu, fazendo uma análise qualitativa de forma narrativa a partir do conteúdo que a Professora nos disponibilizou no Sistema Integrado de Gestão de Atividades

²⁷ Graduando do Bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: aj.dala.2019@aluno.unila.edu.br

²⁸ Graduando do Bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: gdr.mendoza.2016@aluno.unila.edu.br

²⁹ Graduando do Bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: j.roseme.2019@aluno.unila.edu.br

³⁰ Graduando do Bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: rdd.gonzales.2019@aluno.unila.edu.br

³¹ Graduando do Bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: vf.bastos.2017@aluno.unila.edu.br

Acadêmicas (SIGAA) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e do diário eletrônico do Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Paraná, resultando na imputação, aos servidores, da obrigatoriedade de devolver parte dos salários por descumprir jornada de trabalho.

O estudo deste caso tem como atores principais a entidade Secretaria de Estado da Saúde, e a Inspeção de Controle e Ouvidoria de Contas quem desenvolveu o trabalho através de uma denúncia de alguns profissionais da saúde, por supostas irregularidades no descumprimento dos horários de trabalho, sendo que, tiveram que analisar os últimos anos onde os envolvidos tiveram desempenho como servidores públicos (2011 – 2016). Na primeira parte descreveremos o que é o TCE, como ele funciona, quais são suas funções, depois será mencionado como foi o início da investigação dos servidores públicos envolvidos, os detalhes do caso pelo incumprimento das horas jornais. Serão expostos alguns dados como nomes dos servidores nesse trabalho, mas não tem outras intenções que descrever e analisar esse caso polêmico. Por último, compartilharemos nossa visão ou compreensão do caso baseados no material compartilhado e estudado nas aulas.

Descrição do caso em estudo

Descumprimento dos servidores públicos na área da saúde a evidência de sobreposição a não cumprimento da jornada de trabalho de ser permite concluir a procedência na tomada de conta a devolução dos valores não trabalhados. Trata-se de uma comunicação de irregularidades do

pagamento destes profissionais. Os autores do tribunal apuraram que na irregularidade um médico deixou de cumprir duas horas e 40 minutos de sua jornada de trabalho durante no período de cinco anos, a enfermeira trabalhou durante este período com menos 20h que deveria ser cumprido. Estas irregularidades tiveram a sua identificação devido à realização de tomadas de contas que foram identificadas por um processo fiscalizatório que foi denunciado e apresentado na ouvidoria (TCE-PR, 2021).

Sendo o Tribunal de Contas Estadual (TCE) o órgão responsável pela análise e fiscalização das contas e patrimônios pertencentes ao Estado, considerado um órgão independente, é, porém, vinculado ao poder legislativo. Pode atuar com o apoio do Ministério Público, Polícia Federal e Tribunal Superior Eleitoral, visando ao bom uso da máquina pública em seus meios de administração e prestação de contas pelos representantes políticos. O TCE possui poder de paralisação de obras e suspensão de processo licitatório em casos de investigação de contas que apresentem irregularidades. Apesar de ter este de execução, cabe ao Ministério Público apresentar denúncias e cobrar do Poder Jurídico a execução de penalizações e ações mais concretas (ROSILHO, 2019).

O TCE conta com o auxílio de sete conselheiros, sendo quatro deles indicados pela Assembleia Legislativa e três pelo governador. Dos três indicados pelo governador, dois devem vir da função de Procurador do Ministério Público ou Auditor de Contas. A escolha dos conselheiros deve seguir alguns pré-requisitos: Ter entre 35 e 70 anos de idade; Conhecimento técnico comprovado em pelo menos uma das cinco áreas: jurídica, contábil, econômica, financeira ou administração pública; Dez anos de experiência em

alguma das funções destacadas acima; Idoneidade moral e reputação ilibada. O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Exerce, conjuntamente ao Poder Legislativo, o controle externo sobre a Administração Pública de acordo com o que rege a Constituição Federal de 1988. A Corte de Contas possui duas atribuições principais, que são a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo através de parecer prévio e o julgamento dos ordenadores de despesa. Pelo princípio da simetria federativa, o Tribunal de Contas Estadual possui as mesmas atribuições do Tribunal de Contas da União (LIMA; MEIRELLES; RAMOS, 2018). Permanece atualmente o questionamento jurisprudencial e doutrinário acerca da possibilidade do Tribunal de Contas Estadual exercer o julgamento das contas do Prefeito quando agir como ordenador de despesa e, assim, contribuir ainda mais para o fortalecimento da democracia no país e para a proteção dos cofres públicos contra os administradores que agem alheios ao interesse público (MEDAUAR, 2003).

A Primeira Câmara do (TCE-PR, 2021) determinou que dois servidores vinculados simultaneamente à Prefeitura de Foz de Iguaçu e à 9ª Regional da Secretaria de Estado da Saúde (Sesa-PR), sediada nesse município, devolvam parte dos salários que receberam entre março de 2011 e fevereiro de 2016, em função de comprovada insuficiência no cumprimento de suas jornadas laborais. As irregularidades foram identificadas por meio de Tomada de Contas Extraordinária realizada junto às entidades pela Sétima Inspeção de Controle Externo em face da Secretaria de Estado da Saúde (7ª ICE) da Corte em 2016. O procedimento fiscalizatório foi motivado por denúncia

apresentada à Ouvidoria do órgão de controle no ano anterior. Conforme apuraram os auditores do Tribunal, enquanto um médico deixou de cumprir duas horas e 40 minutos de sua jornada no município ao longo de cinco anos, uma técnica de enfermagem atestadamente trabalhou, durante o mesmo período, 20 horas a menos do que deveria, sendo metade desse tempo devido à prefeitura e a outra metade à 9ª Regional de Saúde. A Inspetoria de Controle Externo fundamentou a irregularidade na incompatibilidade de horários, haja vista que os servidores denunciados exerceram, concomitantemente e em horários incompatíveis, atividades tanto no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, como no âmbito da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, contrariando o ordenamento jurídico no que se refere à regularidade de acumulação de cargos públicos.

Neste caso como decisão sobre os temas e após ouvirem todas as partes envolvidas, os conselheiros determinaram que ambos restituam aos respectivos entes públicos os valores que receberam pelo tempo não trabalhado. As sanções estão previstas no artigo 87, inciso IV, da Lei Orgânica do TCE-PR, Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (PARANÁ, 2005).

Após todas as análises acordaram entre si os membros da Primeira Câmara, nos termos do voto do Relator, por unanimidade, em julgar irregulares as contas dos gestores envolvidos, pelo período em que foram titulares da 9ª Regional de Saúde de Foz do Iguaçu, tendo-se em vista as falhas no exercício do controle hierárquico e disciplinar evidenciados dos autos. Considerando, ainda, que a jornada relativa ao vínculo municipal foi considerada como de cumprimento deficitário pelo servidor Gilberto Carlos Macedo, nos termos do art. 85, IV, da LC n.º 113/2005, determinou-se a

devolução parcial do salário recebido na proporção correspondente, e aplicar a multa prevista no art. 87, IV, g, da LC 113/2005. Por fim, dada a ausência de demonstração de que a servidora Marlene Alves dos Santos tenha cumprido integralmente as jornadas referentes aos cargos públicos por ela ocupados em âmbito municipal e estadual, nos termos do art. 85, IV, da LC n.º 113/2005, determinou-se a devolução dos valores recebidos indevidamente, bem como o pagamento de multa prevista no art. 87, IV, g, da LC 113/2005.

Dentre os principais deveres do servidor público, está a lealdade às instituições públicas, que exige do servidor maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições. A falta de conscientização e o descompromisso dos servidores com base em suas atividades, somados à falta de mecanismos eficientes de controle, criam um ambiente propício para que sejam ocorridas irregularidades no exercício de suas funções (CUNDA, 2011). Dois servidores que violam seus horários, abandonando-os para irem cobrir outra função ao mesmo tempo, isso pode ter muitas causas que podem influenciar essas ações negativas.

Dois fatores que levamos em consideração que podem promover ações irregulares por parte dos servidores públicos, podem ser a estabilidade no emprego que a própria constituição garante aos servidores públicos, e servidores já "viciados" e inflexíveis, que contam com leis que protegem seus interesses (com o benefício da estabilidade) e, ao mesmo tempo, impedir a possível reconfiguração no desenvolvimento e fiscalização do trabalho prestado, além de dificultar a aplicação de punições para os maus funcionários. Então, isso dá margem a ações negativas e dificulta para os

administradores que são os mais atingidos, realidade que incentiva esses servidores a serem negligentes e, por vezes, atrapalhar as estratégias desenvolvidas pelo setor de Gestão de Pessoas para estimular a melhor atividade laboral. O próximo fator e que poderia ser uma causa chave do assunto em questão, seria a falta de motivação dos servidores, devido à baixa renda ou por não se sentirem confortáveis com a função que lhes foi atribuída, as pessoas passam de um sentimento de autoconfiança realização a uma de frustração em um período relativamente curto, pois ao ingressar no setor público têm uma perspectiva de renda e competências bastante diferente das efetivamente verificadas (LIMA; MEIRELLES; RAMOS, 2018).

Considerações Finais

Devido à falta de controle no registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos, é importante destacar que restaram facilitadas as condutas infracionais descobertas, objeto do estudo em tela. O sistema de cartão não atende aos padrões de controle eficiente e facilita para que servidores imbuídos de maus propósitos possam alterá-lo e controlá-lo conforme sua conveniência. Não menos importante, o descontrole por parte dos responsáveis foi motivo suficiente para, assim como os infratores, a administração pública também sofrer tais danos.

Importa frisar que o serviço público é um âmbito no qual esse tipo de infração pode acarretar consequências devastadoras, mormente em se tratando de serviço de saúde. Nos questionamos acerca das muito prováveis circunstâncias em que pacientes não receberam o necessário atendimento, e

cidadãos foram impedidos de exercer seu direito fundamental social à saúde. Condutas infracionais como essa nos mostram que nossas instituições são frágeis e que devemos fortalecê-las, participando ativamente dos órgãos e mecanismos de controle da administração pública, e denunciando as irregularidades, se for o caso.

Referências

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 1, n° 2, p. 134, jul./dez. 2011.

LIMA, Andreia Aparecida; MEIRELLES, Renato de Souza; RAMOS, François Silva. Servidor público, seus conhecimentos e expectativas nas funções públicas desempenhadas e os desafios do departamento de recursos humanos no setor público. **RFAG**, v. 1, n. 3, p. 45-64, 2018. Disponível em: <http://publicacoes.factus.edu.br/index.php/administracao/article/view/203/203>. Acesso em 08 mar. 2022.

MAIETO, R. P. Administração Pública dialógica e Tribunais de Contas: novas perspectivas do controle externo prospectivo. **Simetria**, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 64–74, 2022. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/102>. Acesso em: 31 mar. 2022.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 113**. Dispõe sobre a “Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2005/12/pdf/00084392.pdf>. Acesso em 05 mar. 2022.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União** – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Processo n°:-785967/16. Assunto: Tomada de Contas Extraordinária. Entidade: Secretaria de Estado da Saúde. Interessados: Ademir Ferreira de Souza, Ana Paula Oliveira Reis da Silva, Carlos Alberto Gebrim Preto, Cassio Roberto Vieira Tahan, Celso Massayuki Araí, Charles Bortolo, Gilber da Trindade Ribeiro, Gilberto Carlos Macedo, Lettice Aparecida Dias Canete, Magali Jusara Klein, Marlene Alves dos Santos, Mauro Massanori Fujiwara, Michele Caputo Neto, Município de Foz do Iguaçu, Neusa Margareth Santos da Silva, Odair José Silveira. Relator: Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, ano XVI, n°: 2672, p. 74-79. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/12/pdf/00362398.pdf>. Acesso em 12 fev. 2022.

IMPACTO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Daniel Nunes De Neque³²

Introdução

Municípios com melhores capacidades na geração de receitas tributárias próprias possuem melhores notas no IDEB? O novo arranjo constitucional, dado pela constituição federal de 1988, proporcionou aos municípios um aumento expressivo de suas receitas, proveniente de transferências de estados e União, assim como de recursos auferidos por meio da arrecadação própria. Posteriormente, foi-lhes exigida maior contrapartida na responsabilidade na oferta de serviços públicos. Em meados da década de 1990, algumas modificações legislativas impuseram aos municípios a obrigatoriedade de atuarem principalmente no ensino fundamental e na educação infantil, determinando a destinação mínima 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. Conforme Bortolotti, Paluch e Clazer (2013)

³² Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: daniel.neque@gmail.com

“[a]nalisar o grau de desenvolvimento socioeconômico do município é considerado uma medida que acrescenta valor à administração e à população de modo geral”.

Os indicadores econômicos e sociais são utilizados como ferramenta com a oportunidade explorar o desenvolvimento socioeconômico, e assim, através desses é possível desenvolver planejamentos estratégicos de políticas públicas, bem como monitoramento objetivando garantir a eficiência (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009, p. 24). As reformas políticas promoveram a descentralização de políticas públicas e responsabilidades nas ações dos atores, o que produziu discussões sobre seu financiamento (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2014). A insuficiência de receitas próprias para suprimir os problemas locais é presente na maioria dos municípios, fomentando as desigualdades regionais, geralmente, agravadas pela diversidade de questões demográficas dentre outras (GALVARRO et al., 2009).

O presente estudo busca verificar a relação entre a arrecadação própria, o Fundeb e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, no período de 2009 a 2019, partindo da hipótese de que uma maior capacidade de receitas próprias e maior recebimento do fundo impactam positivamente a qualidade da educação municipal. A escolha dos municípios é por acreditar que neste nível é possível encontrar diferentes realidades econômicas, sociais, geográficas e portes habitacionais, assim como diferenças nos orçamentos. Portanto, pretende-se realizar um comparativo entre os municípios do estado, por meio do estudo do grau de autonomia fiscal, via participação das receitas

próprias, subdividindo os municípios em portes populacionais. Diante disso, o estudo procurou responder ao seguinte problema: Qual a relação existente entre as notas do IDEB e a participação da arrecadação de receitas fiscais próprias e recursos recebidos pelo FUNDEB?

Federalismo e educação

À organização do sistema educacional, a Constituição de 1988 estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem atuar de forma colaborativa no provimento de serviços educacionais. Além disso, estabelece o total mínimo que os entes da Federação devem aplicar das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação na manutenção e desenvolvimento do ensino, determinado os municípios o percentual mínimo de 25%. Além disso, a Constituição estabelece que preferencialmente o município deve ofertar as vagas do ensino fundamental de forma universal.

As políticas descentralizadoras tiveram início no Brasil, em meados da década de 80, durante o período de transição democrática ocorrida no país que, acompanhado de sucessivas crises socioeconômicas, introduz a perspectiva da democratização como pano de fundo no panorama político (CARMO; PEREIRA, 2019). A centralização e descentralização das políticas de educação no Brasil são constantes durante toda a trajetória da república (FARENZENA; MARCHAND, 2013), iniciando com a Constituição de 1891 uma descentralização, sem definição clara das atribuições de cada ente federado.

Contudo, sem uma definição clara e objetiva das atribuições, ocasionaram a sobreposição de competências de atuação, na educação (por Estados e Municípios), ambos os entes geraram lacunas de omissão no atendimento dessa política social a população, posteriormente ocorrem tentativas de corrigir, através de Emendas Constitucionais. O arranjo constitucional proporcionou aos municípios um aumento expressivo de suas receitas, proveniente de transferências da União e Estados. A elevação dos recursos auferidos teve como contrapartida maior responsabilidade na oferta de serviços.

Entretanto, quando falamos de educação, temos que levar em consideração alguns fatores específicos. Existe o princípio da gratuidade das escolas públicas, da obrigatoriedade, do dever do Estado e o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE. Assim como, pode-se apontar questões culturais, territoriais (CARMO; PEREIRA, 2019), assim como os arranjos configuram direito jurídico protegido (CURY, 2008). Ademais, trata-se de um direito da cidadania, garantido pela Constituição, com o objetivo de minimizar e/ou erradicar desigualdades produzidas pela ausência de políticas públicas voltadas à promoção da educação universal.

Durante a década de 1990, algumas modificações legislativas impuseram aos municípios a obrigatoriedade de atuarem principalmente no ensino fundamental e na educação infantil, determinando e regulando a destinação de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação, que será abordada durante esse estudo. As mudanças realizadas foram de reformas setoriais que causaram impacto significativo sobre a crescente demanda nos municípios,

promovendo de um lado maior responsabilidade sobre políticas educacionais, propondo uma universalização e democratização de programas de educação, e de outro maior controle sobre sua situação política fiscal.

Educação, municípios e financiamento

De acordo com dados publicados pelo IBGE, o Brasil teve significativo crescimento no número de municípios entre as décadas de 1960 e 1970, de 42,87%, e posteriormente entre 1990 e 2000, aumento de 22,62%, esses dois momentos não são os únicos de expansão, porém os que possuem maior expressividade.

Entretanto, não podemos observar o recorte das distribuições, de porte e população como uma forma quase dual entre pequenos e grandes municípios, pois estes possuem diferentes características culturais, econômicas e geográficas. O recorte da população é um ponto inicial de observação das diferenças nos municípios, podendo ser adotados outros tantos como porte econômico e densidade regional. O número de habitantes afeta o município quando tratamos, por exemplo, da arrecadação própria ou de estruturas burocráticas necessárias para promoção das políticas sociais.

A autonomia fiscal é uma das prerrogativas delegadas aos municípios na Constituição de 1988, e com essa os municípios passaram a serem responsáveis pela gestão de seus recursos tributários, de tal forma coordenando sua arrecadação e despesas.

A Constituição de 1988 atribuiu aos três níveis de entes federados um modelo orçamentário, composto por PPA, LDO e LOA. Para fins dessa

pesquisa, cabe destacar, é importante destacar que existe um mínimo constitucional referente à educação. É estabelecido que municípios aloquem no mínimo 25% de suas receitas correntes líquidas com esta política.

A tributação municipal hoje está baseada em um conjunto de impostos de sua competência, como os demonstrados abaixo:

- ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos;
- ISS - Imposto sobre Serviços e
- IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

Além disso, os municípios têm competência sobre a criação de taxas e contribuições específicas. O tributo com a maior participação dentro dos municípios (SICONFI, 2020) é o ISS, respondendo por mais de 50% da arrecadação.

Tabela 1. Receitas próprias dos municípios, segundo porte populacional (%)

	Brasil	Região Sul	RS
Pequeno I	3,62	4,75	4,48
Pequeno II	6,22	11,58	12,04
Médio	9,39	12,96	12,28
Grande	15,67	17,64	14,88
Metrópole	28,73	34,29	29,39

Fonte: Elaboração própria, com base em STN (2021).

Observa-se que conforme aumenta o porte populacional do município, as transferências diminuem seu espaço no orçamento para receita tributária e as outras receitas. As transferências, no caso dependência dessas, não é um fenômeno homogêneo entre os municípios, pois há diferenças referentes ao capital de recursos financeiros e humanos. Na política

educacional, os governos municipais exercem papel fundamental. No período de 2000 a 2014, os municípios foram responsáveis por 35% do total de recursos investidos na educação. Esses recursos foram destinados quase integralmente às funções ensino fundamental e educação infantil (STN, 2015).

A educação no Brasil tem um modelo de financiamento baseado nas discussões sociais e políticas que se iniciaram durante o processo de reabertura democrática no final da década de 70 e 80. Durante esse período, podemos destacar a Emenda Constitucional nº 24 de 01 de dezembro de 1983, chamada “Emenda Calmon”, que restabeleceu a vinculação das receitas de impostos da União e Estados ao setor de educação, e reafirmou a vinculação dos municípios. Reafirmada essa vinculação na Constituição de 1988, no artigo 212, com a garantia do financiamento público da educação com a vinculação das receitas, com revisão apenas dos percentuais - de 12% para 18% na Emenda Constitucional nº 24 de 1983 - e mantendo-se consolidada até o seu novo percentual de 25% com a CF 88.

O direito social à educação, previsto no artigo 208º da Constituição de 1988 e no artigo 4º da LDB, deverá ser garantido assegurando padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino. Dentre os insumos indispensáveis, estão espaços físicos, materiais didáticos, equipe pedagógica e professores bem formados e remunerados, com planos de carreira, dentre outros. Portanto, para que existam tais insumos, é necessário que se tenham recursos suficientes para assegurá-los. Em outras palavras, um sistema de financiamento da educação.

Entende-se como financiamento da educação o campo que analisa as fontes de recursos destinados a essa, assim como os padrões de gastos desses recursos (PINTO, 2020). Nesse sentido, o Financiamento Público é um tipo de política pública social, representando um conjunto de ações e procedimentos que se relacionam entre si, e são adotados por governos dos entes federados com objetivos de assegurar o direito à educação (FLEURY; FLEURY; REIS, 2010). A medida constitucional que vinculou a destinação de uma parte do orçamento municipal agravou a desigualdade educacional (ARRETCHE, 2002, p. 444) em todo o país, já que para a maioria dos municípios, 25% de suas receitas eram insuficientes para a prestação de serviços educacionais, acentuando as desigualdades regionais.

Desse modo, o regime de colaboração foi reformulado por uma Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que viabilizou e implementou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1997, que garantiu “financiamentos” complementares do governo federal para estados e municípios. Entretanto, em 2006, mediante nova Emenda Constitucional, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), permitindo a expansão dos valores da complementação da União aos recursos estaduais e municipais aplicados na educação básica.

Além disso, simultaneamente ao sistema de transferências adotado FUNDEF/FUNDEB, foram criados instrumentos de avaliação da qualidade da educação. Em 2007, o Ministério da Educação criou o Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica, tratado neste estudo em capítulo reservado para esse propósito.

No final da vigência do FUNDEF, existia um consenso de que o fundo não conseguiu superar todos os desafios da educação e da desigualdade no país (ARELARO, 2004; DAVIES, 2005). Contudo, apesar deste diagnóstico, a proposta de emenda constitucional nº 415, expedida pelo governo federal em 2005, que propôs o que seria futuramente o FUNDEB, era contraditória e tinha características das políticas neoliberais dos anos de 1990, conforme aponta Arelaro (2004).

A subvinculação de recursos constitucionais, que antes destinava-se apenas ao ensino fundamental, foi ampliada para a manutenção e desenvolvimento da educação básica. As diferenças fundamentais entre o FUNDEF e o FUNDEB encontram-se no campo de abrangência de ambos os fundos. Enquanto o primeiro era específico para o Ensino Fundamental, o segundo é amplo contemplando a educação infantil, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental urbano e rural, Ensino Médio urbano e rural, Ensino Médio profissionalizante, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Indígena e de Quilombolas.

Os estados passaram a contribuir, além dos 20% de recursos já previstos no primeiro fundo com o FPE e da Cota Estadual do IPI-Exportação, com 20% de seus impostos próprios: ICMS, ITCMD e IPVA. O aumento do percentual da subvinculação, assim como o aporte de novos recursos, foi um marco positivo no sentido da ampliação das capacidades do FUNDEB.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

O IDEB é um indicador que exige dos municípios aumentos constantes no desempenho escolar de seus alunos, sob os pressupostos da teoria do federalismo competitivo, ao indicar que essa concorrência tem o potencial de levar as administrações municipais a competirem por melhores resultados e conseqüentemente, mensurar sua eficiência DINIZ (2012).

Segundo Gusmão (2013a; 2013b), a qualidade na educação é polissêmica e histórica. Entretanto, após pesquisa desenvolvida com atores atuantes no campo da educação brasileira no Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais, assim identifica duas principais concepções do que é qualidade. A primeira considera o desempenho dos estudantes em testes de larga escala.

A outra, considera processos, condições gerais de ensino e aprendizado em uma perspectiva mais ampla. Portanto, desta forma, as concepções de qualidade educacional reconhecem a importância da avaliação externa, no entanto, as discordâncias surgem no reconhecimento ou não dos resultados dos testes e índices enquanto indicadores de qualidade da educação (GUSMÃO; RIBEIRO, 2016).

Em vista disso, nesta pesquisa adotamos com indicador de qualidade na educação municipal o IDEB, do INEP, no período de 2009 a 2019. As informações do IDEB são disponibilizadas para o propósito deste estudo para o nível municipal, não levando em consideração outros níveis disponibilizados pelo INEP, como divisões por escola, estado, etc.

A opção da pesquisa foi somente utilizar o resultado dos municípios em sua rede pública, nos níveis do ensino fundamental 4º ano, 5º ano, 8º ano e 9º ano, assim não considerando o ensino médio que é presente em alguns municípios.

Existe grande variação com relação ao número de municípios que apresentam informação sobre o IDEB. Os municípios podem não apresentar o indicador seja por número insuficiente de resultados, quando o número de alunos avaliados não atinge o mínimo, quando não se tem divulgação por razão de não cumprimento de portaria específica ou simplesmente quando não se realiza avaliação.

Portanto, excluindo os municípios sem dados, o número de municípios a serem analisados ficou em 469.

Embora se reconheça as limitações do IDEB, indicadores de desempenho de alunos, construídos a partir de testes em larga escala, podem ser utilizados para verificar o alcance da equidade num sistema educacional, o que representa um dos objetivos desta pesquisa (CRAHAY, 2001).

Na educação, a eficiência das políticas passou a ser mensurada através das avaliações de desempenho por meio dos testes padronizados aplicados em larga escala como: Provinha Brasil, Prova Brasil, Enem, Enade.

O IDEB, criado em 2007, reúne em um só indicador, os resultados de dois indicadores usualmente utilizados para monitorar a qualidade da educação:

- a. indicadores de fluxo escolar como promoção, repetência e evasão; e

- b. pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino 4º / 5º ano e 8º / 9º ano, do ensino fundamental. Um importante instrumento de coleta de informações é o Censo Escolar da educação básica e referencial como levantamento estatístico.

Na Tabela 2, é possível perceber que o FUNDEB-MT (% Receitas Próprias em relação FUNDEB) apresenta poucas oscilações entre as diferentes amostras, com a região Sul acompanhando os valores percentuais do Brasil. Quanto ao porte populacional, percebe-se uma relação de média homogênea entre os três níveis observados, principalmente nos menores portes populacionais.

Entretanto, observa-se que o RS apresenta IDEB-MT (IDEB Proposto acumulado e dividido por ano) inferior à região Sul e à média nacional em todas as divisões de porte, excetuando municípios de porte Pequeno I quando se compara com o Brasil.

Tabela 2. Desempenho consolidado dos municípios, segundo porte populacional, IDEB e FUNDEB-MT (%)

		Brasil	Região Sul	RS
Pequeno I	IDEB	74,98	78,98	75,96
	FUNDEB	10,72	6,74	6,29
Pequeno II	IDEB	74,08	81,86	72,13
	FUNDEB	15,03	9,24	9,39
Médio	IDEB	75,33	81,45	74,31
	FUNDEB	14,18	10,18	10,57
Grande	IDEB	72,68	73,55	54,90
	FUNDEB	10,31	9,08	10,59
Metrópole	IDEB	66,67	58,33	16,67
	FUNDEB	6,15	4,36	3,11

Fonte: Elaboração própria, com base em STN (2021) e INEP (2022).

Modelagem de dados

Como o objetivo da pesquisa consiste em verificar a relação existente entre o indicador IDEB-MT com arrecadação tributária própria, % RCP e os recursos do Fundeb, foi adotada como ponto de partida a seguinte relação de variáveis:

Quadro 1. Variáveis e relações

Tipo	Base de Dados	Variável
Independente	STN	RCP-MT
		FUNDEB-MT
Dependente	INEP – Ensino Público	IDEB-MT

Fonte: Elaboração própria

Tendo em vista que a variável dependente – IDEB-MT, é bienal e as variáveis explicativas são calculadas anualmente, para a realização das análises estatísticas, em consonância com o modelo de regressão com dados, será necessário utilizar-se da média consolidadas das variáveis independentes.

Análise de resultados

Na busca de aprofundamento empírico no estudo, foram investigadas possíveis relações entre o percentual de receita tributária própria, a participação do FUNDEB e o percentual de atingimento do IDEB, por meio do estudo de correlações. Para se determinar a existência de correlação linear entre as variáveis, foram calculados os coeficientes de correlação de Pearson, mostrados na Tabela 3, com as respectivas significâncias estatísticas. Todas as variáveis foram transformadas em escala logarítmica.

Tabela 3. Correlação de Pearson

		Log_IDEBMT	Log_RCPMT	Log_FUNDEBMT
Log_IDEB	Correlation	1	-,151**	-,105*
	Sig. (2-tailed)		,001	,024
	N	469	469	469
Log_RCP	Correlation	-,151**	1	,504**
	Sig. (2-tailed)	,001		,000
	N	469	469	469
Log_FUNDEB	Correlation	-,105*	,504**	1
	Sig. (2-tailed)	,024	,000	
	N	469	469	469

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na análise de correlação das médias, mostrou-se que ambas as variáveis independentes têm alta significância no resultado do IDEB-MT, com sinal negativo. Nesse sentido, a hipótese de que os municípios do estado com maior arrecadação própria tenderiam a obter melhor desempenho quanto a variável dependente não pode ser verificada empiricamente, ou seja, o teste de correlação provou que não há relação entre percentagem de receitas próprias e melhores desempenho quanto ao IDEB-MT. Por fim, para verificar a relação entre IDEB-MT, o FUNDEB-MT e o RCP-MT, utilizou-se a regressão linear múltipla.

Tabela 4. R amostral, Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,154 ^a	,024	,020	,19040

a. Predictors: (Constant), Log_FUNDEBMT, Log_RCPMT

Fonte: Elaborada pelo autor.

A Tabela 5 traz a Análise ANOVA:

Tabela 5. Análise e ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
	Regression	,411	2	,206	5,670	,004 ^b
1	Residual	16,894	466	,036		
	Total	17,305	468			

Dependent Variable: Log_IDEBMT; Predictors: (Constant), Log_FUNDEBMT, Log_RCPMT
 Fonte: Elaborada pelo autor.

Na Tabela 6 observam-se as variáveis submetidas ao teste de Regressão Linear Multivariada:

Tabela 6. Regressão Linear Multivariada

Coefficients ^a						
Model	Unstandardized Coefficients			Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta			
1	(Constant)	-,298	,052		-5,771	,000
	Log_RCPMT	-,073	,030	-,131	-2,474	,014
	Log_FUNDEBMT	-,035	,048	-,038	-,725	,469

a. Dependent Variable: Log_IDEBMT
 Fonte: Elaborada pelo autor

No estudo dos modelos de regressão linear múltipla, as conclusões se alteram um pouco. A RCP-MT (média total) continua tendo relação significativa: um acréscimo de 1% na receita própria impacta na diminuição 0,073% no IDEB-MT. Não obstante, quando olhamos para a variável FUNDEB-MT, ela não tem significância explicativa para o IDEB-MT, pois ela tem p valor 0,469.

À parte a significância estatística, encontramos baixos coeficientes de determinação, o que mostra que a variável independente tem baixa

capacidade preditiva. Isto pode ser relacionado com a alta heterogeneidade dos municípios, com relação às variáveis explicativas, e a precária variabilidade dos dados que representam o IDEB-MT, tomada como variável dependente.

Essas informações corroboram trabalhos anteriores como de Meyer (2010), Gouveia e Souza (2012), Menezes-Filho e Nuñez (2012) e Monteiro (2015), no sentido de não mostrarem relação clara entre os gastos em educação e os melhores índices de qualidade de educação. Menezes-Filho e Amaral (2009) alertavam que melhorias no desempenho do ensino não poderiam ser obtidas pelo aumento dos recursos para educação, pois questões relacionadas com a gestão desses recursos podem criar empecilhos à conversão em qualidade educacional. Monteiro (2015) reforça que as escolas que recebem maiores recursos financeiros não apresentam, necessariamente, um desempenho escolar superior do que aquelas com recursos limitados.

Considerações Finais

A princípio, observados as divisões dos municípios do estado, verificou-se a heterogeneidade dos municípios quanto à capacidade de gerar receita próprias, reforçada pela constatação de maiores disparidades quando comparadas às estimativas de médias da região Sul e com o Brasil como um todo. Mais ainda: o grupo que reúne municípios de pequeno porte, ainda que apresentem maior dependência das transferências e fundos de financiamento da educação, possuem, em média, melhores desempenhos quanto à educação.

Dito isso, esse desempenho poderia ser explicado por uma menor demanda de estudantes e pelo fato de cidades de pequeno porte não sofrerem com alguns problemas secundários nos municípios de grande porte, como segurança, transporte, saneamento básico etc. Cabe destacar, ainda, que os municípios com maior capacidade de receitas próprias deveriam planejar, desenvolver e implantar melhorias quanto à arrecadação e fiscalização do IPTU e o ISS.

Os resultados do modelo de regressão linear múltipla mostraram que o quantitativo de receitas tributárias próprias não impactou de forma positiva o índice de educação básica, e o FUNDEB não teve relação significativa. No entanto, esses resultados não eximem a importância do financiamento da educação básica nos municípios. Os recursos, dentre diversas outras variáveis não mensuráveis neste estudo, podem ser mal geridos devido a uma possível ineficiência da educação pública. Para futuras pesquisas, seria ideal a construção de um índice de qualidade da educação municipal baseado em variáveis utilizadas em outros estudos de mesma linha, porém com expandido para outros estados e regiões do Brasil.

Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], p. 41–67, 2005. AFONSO, J. R. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **Revista de Direito Público**, [s. l.], n. Edição Especial, p. 126–154, 2016.

ALGEBAILLE, E. Escola Pública e Pobreza do Brasil: a ampliação para menos. [s. l.], 2009.

ARAUJO, G.; RODRIGUES, R, C., S. **Federalismo e Políticas Educacionais: notas sobre aspectos jurídicos-políticos e fiscais-financeiros nas relações intergovernamentais.** [S. l.]: Brasil Multicultura, 2018.

ARELARO, L. **Os fundos públicos no financiamento da educação – o caso Fundeb: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal?** 2004. - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, [s. l.], 2004.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** 1a eded. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ : FGV Editora, 2012.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.

ARRETCHE, M. MITOS DAS DESCENTRALIZAÇÃO: Mais democracia eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 11, n. 31, 1996.

BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. de A.; VELOSO, F. A. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira com ênfase no capital humano - 1992-2007. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 64, n. 2, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 5 maio 2022.

BORCHERS, J.; MEINERS, W. Educação e distribuição de renda: uma leitura crítica do Brasil. **Anais do 22º Encontro de Economia da Região Sul**, 1-16. [s. l.], 2019. Disponível em: https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files_l/i2-1b18ad2dfe9e98019723ab917d076b1b.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.

BORTOLOTTI, M. A.; PALUCH, N. C. C.; CLAZER, E. A. **Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM) e o investimento público em saúde: uma análise nos municípios que compõe a Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná (AMCESPAR), no período de 2005-2010.** [s. l.], p. 11, 2013.

- BRAGA, D. S. **Limites e possibilidades das políticas públicas de financiamento da educação: os impactos dos fundos de manutenção e desenvolvimento na valorização de professores em Minas Gerais (1996-2012)**. 2015. - Universidade do Estado de Minas Gerais, [s. l.], 2015.
- CARMO, E. F.; PEREIRA, C. S. O federalismo brasileiro e as políticas educacionais. **Revista Brasileira do Ensino Médio**, [s. l.], v. 2, p. 116–136, 2019.
- CHIEZA, R.; ARAUJO, J.; SILVA JUNIOR, G. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes da despesa dos municípios gaúchos: análise econométrica. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, número especial, 2009.
- COSSIO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. [s. l.], 1998. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7712>. Acesso em: 5 maio 2022.
- COUTO, A. C. L.; BRITO, E. C.; SILVA, C. da. Crescimento pró-pobre: uma análise da heterogeneidade nos estados brasileiros (2012-2019). **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, [s. l.], v. 43, n. 1, p. e56101–e56101, 2021.
- CRAHAY, M. **L'école peut-elle être juste et efficace?** Persée. [s. l.], p. 223–225, 2001.
- CURRISTINE, T.; EMERY, R. Budgeting in Mexico. [s. l.], 2009. p. n. Supplement 1. CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 38, n. 134, p. 293–303, 2008.
- DAVIES, N. Fundos para o financiamento da educação: solução ou remendo?. **Caderno de debates**, [s. l.], n. 2, p. 23–29, 2005.
- DE MENEZES, R. T.; JÚNIOR, R. T. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. [s. l.], n. 29, p. 32, 2006.

DIEL, ELISANDRA HENN, D., Fábio José; SCHULZ, SHEILA JEANE, C., Tania Cristina; ROSA, FABRICIA SILVA DA ROSA. Desempenho de municípios brasileiros em relação à estratégia de investimento público em educação. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 12, n. 26, p. 79–107, 2014.

DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. Universidade de São Paulo, 2012.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, [s. l.], n. 16, p. 46–85, 2006.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 43, p. 788–811, 2013. FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1369. [s. l.], n. 1369, p. 47, 2009.

FIGUEIREDO, D. *et al.* Os cavalos também caem: Tratado das inconsistências do IDEB. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [s. l.], v. 26, p. 552–572, 2018.

FILHO, N. M.; NUÑEZ, D. F. Estimando os gastos privados com educação no Brasil. [s. l.], **Policy Paper nº 03**, dezembro, 2012. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Estimando-os-gastos-privados-com-educac%CC%A7a%CC%83o-no-Brasil.pdf>. Acesso em 05 maio 2022.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. DA S. **Texto para discussão nº 1223**: Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Ipea, 2006.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L.; REIS, G. G. El camino se hace al andar: la trayectoria de las multinacionales brasileñas. **Universia Business Review**, [s. l.], n. 25, 2010. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001829291>. Acesso em: 5 maio 2022.

- GALVARRO, M. P. S. Q. S. *et al.* Disparidades regionais na capacidade de arrecadação dos municípios do estado de Minas Gerais. **Revista de Economia e Administração**, [s. l.], v. 8, p. 17–48, 2009.
- GOUVEIA, A. B. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 43, n. 150, p. 836–855, 2014.
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. Os desafios atuais referentes ao financiamento de uma educação de qualidade. **FINEDUCA**, v. 66, n. 3, p. 1–16, 2012.
- GUSMÃO, J. B. de. Significados da noção de qualidade na educação na arena educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [s. l.], v. 94, n. 236, p. 100–124, 2013.
- GUSMÃO, J. B. de; RIBEIRO, V. M. A política educacional do Acre e os resultados do Ideb. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [s. l.], v. 97, n. 247, p. 472–489, 2016.
- JEONG, D. W.; LEE, H. J.; CHO, S. K. Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea. **International Journal of Educational Development**, [s. l.], v. 53, n. C, p. 12–27, 2017.
- KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise – Revista de Administração da PUCRS**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 31–44, 2012.
- KOPITS, G., Jimenez,. **Fiscal Responsibility at sub-national level: Argentina and Brazil. XII Fiscal Policy Regional Seminar CEPAL**. [s. l.], 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 2 maio 2022.
- LIENERT, I. Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?. **IMF Working Papers**, p. 1-45, 2010.
- LIU, L.; WEBB, S. B. **Laws for fiscal responsibility for subnational discipline: International experience**. [s. l.]: The World Bank, 2011. (Policy Research Working Papers). *E-book*. Disponível em:

<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5587>. Acesso em: 5 maio 2022.

LUQUE, C.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy** [online]., v. 24, n. 3, p. 404–421, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1614>. Acesso em: 5 maio 2022.

MACEDO, J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, n. 51, p. 44–60, 2009.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, p. 03–21, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. de. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Sociedade e Estado**, [s. l.], v. 29, p. 561–585, 2014.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 845–889, 2005. MENEZES-FILHO, N.; AMARAL, L. F. L. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. [s. l.], v. 164, 2009.

MENICUCCI, T. *et al.* Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, [s. l.], v. 59, n. 3, p. 823–865, 2016.

MEYER, J. Efficiency of fiscal allocations in site-based empowered schools. **UNLV Theses, Dissertations, Professional Papers, and Capstones**, [s. l.], 2010. Disponível em: <https://digitalscholarship.unlv.edu/thesesdissertations/713>.

MONTEIRO, J. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 69, p. 467–488, 2015.

PINTO, J. M. de R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 39, n. 145, p. 846–869, 2020.

POCHMANN, M. **Desigualdade e justiça tributária**. Brasília: IPEA, 2008.

REZENDE, F. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Representação no Brasil, UNESCO, 2010.

REZENDE. Details for: finanças públicas. **Enap catalog**, 2001. Disponível em: https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6232&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20Finan%C3%A7as%20p%C3%BAblicas%20REZENDE%2C%20Fernando. Acesso em: 5 maio 2022.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública – RAP**, [s. l.], v. 1, p. 181–208, 2011.

SCHWARTZMAN, S. **Pobreza, exclusão social e modernidade: Uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo: Augurium, 2004.

SILVA, F. A. R. da et al. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. **Federalismo e políticas públicas**. [s. l.], 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3331>. Acesso em: 14 abr. 2022.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 34, n. 124, p. 903–923, 2013.

SOUSA, P. et al. Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise dos Municípios Brasileiros Utilizando Dados em Painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, [s. l.], v. 1, 2013.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas

públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [s. l.], v. 12, p. 925–944, 2004.

TANZI, VITO, R. The future of fiscal federalism and the need for global government: A response to Vito Tanzi. **European Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 25, p. 133– 136, 2008.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, 2005.

TER-MINASSIAN, T. **A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira em uma perspectiva internacional**. IADB, 2010.

RECURSOS FINANCEIROS INVESTIDOS NA EDUCAÇÃO

Claudio Henrique Teotonio dos Santos³³

Gabriel Gobbi Gueno³⁴

Rickson Joseph³⁵

Samira de Mattia³⁶

Introdução

Primordialmente o capítulo aborda como os recursos financeiros são investidos na educação de forma estruturada com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988), nas leis que versam sobre o tema (BRASIL, 1990; 1996) e com fulcro no direito à educação.

Iniciamos conscientes de que a educação consiste um tema amplo e complexo e que não temos a intenção de esgotar o assunto, mas com direcionamento para a compreensão como é a destinação dos recursos financeiros através da observação das políticas públicas da educação no Brasil.

³³ Estudante de graduação do curso de Administração Pública e Políticas Públicas (2018) na Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: cht.santos.2018@aluno.unila.edu.br

³⁴ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: gg.gueno.2019@aluno.unila.edu.br

³⁵ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: r.joseph.2018@aluno.unila.edu.br

³⁶ Discente de Administração Pública e Políticas Públicas. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: s.mattia.2019@aluno.unila.edu.br

Logo em seguida falaremos sobre a criação da política de Fundos, no qual foi uma estratégia do Governo Federal para corrigir e melhorar as evidências nos recursos do ensino a educação.

Breves considerações sobre a destinação de recursos à educação

Segundo a Constituição Federal de 1988 (CF), que diz no 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).

Nos dispositivos seguintes, a CF (BRASIL, 1988) prevê:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade.

[...]

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação.

O direito a educação foi ramificado em outros termos jurídicos brasileiros, como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990), e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

A educação é um direito de todos, mas na sociedade isso ainda é motivo de disputa, carecendo-se ainda de garantias efetivas para o exercício do direito em condições iguais para todos. O cenário de desigualdades profundamente arraigadas na sociedade brasileira se espelha no âmbito educativo e, assim, escolas desiguais formam pessoas com maior acesso ao conhecimento, e outras com menores condições de desenvolvimento das suas capacidades de aprendizagem.

O financiamento de educação vem aumentando o debate relativo às políticas públicas da área, especialmente ante circunstâncias agravantes como as proporcionadas pela pandemia mundial de Covid-19. Para o escopo pretendido neste capítulo, entendemos que o financiamento é um conjunto total de receitas que se destinam a impulsionar dada política pública (ORAIR, 2016). Isso posto, compreende-se que

[...] o financiamento da educação tem fomentado o debate das políticas educacionais nos últimos anos, tendo em vista assegurar o direito à educação, principalmente às populações em condições de vulnerabilidade social. Essas questões se refletiram na centralidade das discussões quando da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.000/2014, quanto ao investimento de 10% do PIB até o final do período a que se refere o plano [...]. Entretanto, discutir os aspectos e a estrutura de financiamento da educação brasileira requer compreender as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com os processos educacionais. A LDB 9394/1996 assegura que cabe

à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, além de ter função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (CARMO, 2020, p. 405).

Segundo a CF/1988 os gestores têm a obrigação de fornecer um ambiente propício para os alunos e um ensino adequado, evitando as desigualdades que tanto permeiam nosso país.

De acordo com o Relatório “A educação no Brasil: uma perspectiva internacional” (OCDE, 2021), destacando-se o capítulo que trata dos recursos financeiros dos países da OCDE investidos no sistema educacional público dos países membros desse tratado, é possível observar que o Brasil dedica um percentual considerável do seu PIB para as instituições pública de ensino, considerando a média dos países desse grupo.

Conforme o texto, esse percentual representa 5,6% do PIB dos pais. Esse valor está acima da média investida na educação pública dos países membro da OCDE. Porém, quando observa o percentual de gasto por aluno, é consideravelmente inferior à média de gasto por aluno da OCDE.

Isso pode acontecer por diversos motivos: por exemplo, o Brasil é um país que possui um número populacional relativamente alta em relação ao outro países membros da OCDE.

Esse fato pode ser justificado por uma fragmentação maior desse percentual de PIB destinado a instituição pública, pois o número de alunos que ocupam vagas em estabelecimentos públicos podem ser bem maior em relação aos outros países membros. Em outras palavras, mesmo com uma representação de PIB boa por parte do Brasil na educação pública o fato de

que esse recurso é subdividido por um número maior de alunos, diminui logicamente a quantidade de recursos gastados para cada um deles.

Nesse contexto, são diversos os atores envolvidos. Tais como: os governantes que detêm cargos políticos encarregados do repasse desses recursos às instituições de ensino públicas, para que estes últimos possam cumprir sua missão, uma vez que a constituição federal de 1988 entende o fornecimento da educação à população como o dever do estado e um direito do cidadão.

Este contexto faz uma ligação com a Austeridade fiscal e o fornecimento da educação, que considera como uma medida acolhida pelo Estado para manter uma estabilidade entre seus gastos e sua arrecadação. Existem quatro procedimentos de austeridade fiscal: aumentar impostos e cortar gastos, aumentar impostos e manter o número de gastos, manter impostos inalterados e cortar gastos, reduzir impostos e cortar gastos em uma proporção maior que a redução de impostos (cortar mais gastos que impostos). Nesse sentido,

○ O tema da austeridade fiscal voltou recentemente ao centro do debate sobre as políticas públicas no Brasil e promete continuar a pautá-lo nos próximos anos. O discurso da austeridade ampara-se em uma lógica específica, extremamente questionada na literatura econômica. Conforme defendido neste artigo, a austeridade é uma ideia equivocada, do ponto de vista social, e contraproducente, do ponto de vista do crescimento econômico e do equilíbrio fiscal. Essa ideia atende a interesses específicos que se beneficiam dos cortes de gastos e da redução das obrigações sociais do governo (ROSSI ET AL., 2019, p. 3).

Para resolver esse problema, uma das alternativas possíveis seria aumentar o percentual do PIB destinados as instituições de educação pública. Assim poderia diminuir os gastos dos setores menos importantes, e aumentar as despesas do ramo educacional, principalmente as despesas correntes do sistema educativo.

Além de dominar os conceitos acerca da temática e a usabilidade que são próprias de cada situação, saber definir o aproveitamento dos recursos na educação é conhecer o conjunto de normas que vão condicionar o investimento e entender os artifícios que serão usados em diferentes situações no meio.

Sendo assim, é preciso demonstrar o conceito como a capacidade de extrair, modificar e utilizar os instrumentos para transformar a área educativa, por exemplo, avaliando suas mudanças desde o período colonial brasileiro.

Por sua vez, os conceitos de resistência e acompanhamento educativos podem ser definidos justamente como o modo de atividade da questão anterior, de que forma o recurso financeiro vai ser utilizado para o controle social. Ademais, é de suma importância deixar claro que sempre deve-se estar atento ao público que receberá o capital, pois serão os responsáveis ao julgamento da performance.

Assim sendo, o trabalho aparece como o molde para as mais diversificadas particularidades que o indivíduo pode apresentar na educação.

De acordo com Carmo (2020, p. 406),

[...] para a garantia do direito à educação, os responsáveis pela oferta devem atentar-se para os diversos aspectos que abarcam os interesses do Estado, dos alunos, da sociedade e

dos profissionais da educação, buscando valorizar tanto o aspecto formativo quanto o salarial.

Outrossim, cabe destacar que não só no meio dos mandatários, mas também no âmbito populacional, o domínio do conteúdo é o principal ponto de equilíbrio para uma performance de sucesso. Ante tal patamar,

[é] importante reforçar que os gestores devem prover, em condições de igualdade, o acesso e a permanência dos alunos na escola, bem como a qualidade desse acesso e permanência baseados no princípio da qualidade, a fim de evitar as desigualdades, principalmente em um país como o Brasil, que possui dimensões continentais (CARMO, 2020, p. 406).

Nesse contexto, é de fundamental importância que os cidadãos saibam dos seus direitos, onde os recursos são alocados e participem do processo de transparência, respeitando os limites das suas atribuições. Desse modo, o indivíduo enaltece o seu grau de conhecimento a partir da experiência nas mais múltiplas conjunturas.

Considerações Finais

Além de propor um custo-benefício e serviços de qualidade à população, ser competente ao formular um projeto educacional é conhecer as múltiplas possibilidades da situação e não restringir nenhuma opção, isso vai condicionar o comportamento e o aproveitamento em diferentes situações na sociedade.

Portanto, não é só corrigir os erros, mas não se omitir durante o planejamento e mantê-lo de acordo com as mudanças que ocorrem, como na questão da privatização.

Não se pode olvidar que o artigo 2º da Lei de nº 9.424/1996 é taxativo ao determinar a destinação do financiamento à educação tanto para o desenvolvimento e a manutenção do ensino quanto para a valorização dos profissionais do setor. Além disso, se faz necessário fazer um balanceamento entre os fatores convergentes e divergentes em toda a situação, a propor um melhor plano de execução.

Logo, diversas ações podem ser tomadas no âmbito coletivo para que a educação se torne mais competente no que diz respeito ao ensino. Como por exemplo, desenvolver conhecimento internalizado de projetos multidisciplinares, se colocar em situações que o habilite a apresentar disposições com maior destreza e sempre estar atento às mudanças que podem vir a ocorrer na área.

Dessa maneira, a competência virá de forma natural e caberá ao aprendiz se moldar e realizá-la de forma contínua e correta.

Embora o fundo tenha sido constituído pelos Estados e pelo Distrito Federal, que subvencionaram as receitas dos seus impostos, manteve-se a relação desigual entre estados e regiões do país, considerando o desnível financeiro que existe entre essas federações.

É indispensável ressaltar que, se tratando de um serviço público, é necessário filtrar alguns pontos, como atenção, experiências passadas e sucesso passado em obras semelhantes.

Diversas ações podem ser tomadas no âmbito governamental para que o cidadão se torne mais cercado de opções no que diz respeito à esfera.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 11 fev. 2022.

CARMO, E. S. Financiamento da educação e as implicações à garantia do direito e qualidade da educação. **Trabalho Necessário**, v. 18, n. 37, p. 404-428, set.-dez/2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/46299/26514>. Acesso em 11 fev. 2022.

OCDE. **A educação no Brasil: uma perspectiva internacional**. Tradução: Todos pela Educação. São Paulo: Todos pela Educação, 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf. Acesso em 11 fev. 2022.

ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, M. A. (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília : Ipea, 2016, p. 233-264.

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade** [online]. 2019, v. 40, e0223456. Disponível

em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>. Acesso em 19 fev. 2022.

EL ACCESO A LA EDUCACIÓN EN LAS ZONAS RURALES DEL PERÚ EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Claudia Kelly Mamani Catachura³⁷

Cleiton de Oliveira³⁸

Isaac Jonathan Bayas Vela³⁹

Susana Zambrano de Oliveira⁴⁰

Introducción

Al igual que en otros países, en el Perú existe una dificultad para que el gobierno lleve una educación plena y de calidad a todos los peruanos, dada su extensión territorial, así como la falta de recursos para este fin. La educación peruana fue cambiando en este último siglo, por lo que se ha generado un proceso continuo de expansión educativa con mayor desigualdad (BENAVIDES, 2004).

³⁷ Estudiante del curso de graduación en Administración Pública y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-americana (UNILA), Brasil; e-mail: ckm.catachurra.2017@aluno.unila.edu.br

³⁸ Estudiante del curso de graduación en Administración Pública y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-americana (UNILA), Brasil; e-mail: adv.cleiton@hotmail.com

³⁹ Estudiante del curso de graduación en Administración Pública y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-americana (UNILA), Brasil; e-mail: isaacbayas.95@gmail.com

⁴⁰ Estudiante del curso de graduación en Administración Pública y Políticas Públicas de la Universidad Federal de Integración Latino-americana (UNILA), Brasil; e-mail: su_castillo_18@hotmail.com

Despertó en nosotros un interés por el tema “El acceso a la educación en las zonas rurales del Perú en tiempos de pandemia”, el objeto de estudio es el acceso a la educación en las zonas rurales, justamente porque son los lugares que siempre han sido olvidados por parte del estado, esta es una triste realidad que solo aumentó con la declaración de la pandemia. Si ya era difícil impartir educación en tiempos normales, durante la calamidad pública declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020 la situación se volvió más caótica.

El avance desenfrenado de la pandemia por el Covid-19 ha hecho que no solo el Perú, sino el mundo entero, se optó por la suspensión del servicio educativo presencial, por lo que se adoptó un sistema de educación remota (GÓMEZ; ESCOBAR, 2021). Este modelo imponía reglas que indirectamente requerían que el estudiante contara con herramientas tecnológicas capaces de recibir las clases virtuales que se impartían.

También, se puede referir que afecta el acceso a la educación la segregación escolar que significa la distribución desigual en base a características sociales, culturales y personales de los alumnos en las escuelas y esto impacta su aprendizaje. Entre los años 2000 y 2014, el nivel socioeconómico es una variable central en el rendimiento de los escolares peruanos (MURILLO; CARRILLO, 2020).

Este estudio es de abordaje cualitativo, usando el método documental por medio de la revisión hemerográfica que consiste en el estudio de notas periodísticas, y la revisión de la literatura científica. Se concluye que el Perú aún tiene grandes desafíos en el acceso a la educación en las zonas rurales, la pandemia reflejó las carencias de los recursos materiales como el acceso a

internet, computadoras, entre otros, que impide acceder a una educación de calidad, esta es sólo una de las tantas carencias materiales que fue la más visible en esta pandemia, innegablemente, sería imposible que el Estado pudiera distribuir una educación uniforme e igualitaria a todos los peruanos.

La educación en las zonas rurales del Perú en tiempos de pandemia

En el Perú, la educación es un derecho social reconocido por la Constitución Política de 1993, el Art. 16 de su texto establece que: “Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas”. (GÓMEZ; ESCOBAR, 2021, p. 154). Según investigaciones el Perú forma parte de los países con mayor cantidad de segregación escolar en el mundo, esto corresponde en la educación primaria y secundaria, por lo que la segregación escolar influye desfavorablemente en el desarrollo personal, cultural y social en el aprendizaje de los escolares (MURILLO; CARRILLO, 2020). Este estudio es importante porque refleja los problemas del acceso a la educación en las zonas rurales que siempre han estado latentes y las estrategias que el estado aplica no es coherente con la realidad social del Perú, ya que la buena intención puede terminar siendo perjudicial para determinados sectores que en las que no ha llegado el estado.

En los últimos años, en comparación a años anteriores ha aumentado el acceso a la educación, mas no la calidad educativa de forma heterogénea, esto incluye en los sectores urbanos y rurales; sector público y privado;

comunidad indígena y no indígena, reproduciéndose en todos los niveles educativos (inicial, primaria, secundaria y superior) afectando a los sectores más pobres (GÓMEZ; ESCOBAR, 2021).

Este caso fue delimitado específicamente desde el inicio de la pandemia, luego de que la OMS declarara como propagación de la Covid-19 como pandemia mundial, esto es, desde marzo del 2020 surgen cambios en el Perú. Mediante Decreto Supremo N.º 008.2020-SA del 11 de marzo del 2020, se declaró Emergencia Sanitaria a nivel nacional con un plazo de 90 días y se dictaron varias medidas de prevención y control del Covid-19. Luego, por Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM del 15 de marzo del 2020, se declaró Estado de Emergencia Nacional (TICAHUANCA ET AL., 2020).

Por tanto, el problema consiste en cómo se está accediendo a la educación en el periodo de pandemia de la Covid19 en las zonas rurales del Perú y cuáles son las estrategias realizadas por el gobierno peruano para acortar las brechas educativas. El problema del acceso a la educación en el Perú no es un tema reciente, ya existía este problema, pero con el inicio de la pandemia se ha visto reflejada claramente este problema que siempre aquejó en el país, sobre todo en las zonas rurales, donde se mostró claramente a través de los medios de comunicación a nivel nacional la realidad que muchos niños y jóvenes atraviesan diariamente, esto muestra la desigualdad que existe en la prestación de servicios por parte del estado peruano. En consecuencia, el gobierno peruano implementó una serie de estrategias frente a los problemas de acceso a la educación, una de las estrategias que fue aplicada en periodo de pandemia fue la estrategia “Aprendo en casa” a partir del 6 de abril de 2020, que consiste en prestar

servicio educativo a distancia a nivel nacional, se adoptan medios de comunicación como internet para la computadora, la televisión y radio (TICAHUANCA ET AL., 2020).

Según el Instituto de Estadística e Informática (INEI, 2020), sólo el 5,6% de la población rural tiene acceso a internet y solo el 40,1% de hogares tienen acceso a internet. A esta información se suma los datos del Ministerio de Educación (MINEDU), en el año 2020, unos 300 mil estudiantes quedaron fuera de clases por falta de equipos, servicios básicos y acceso a internet, lo cual impidió que accedan a la educación a distancia. Es así que, uno de los departamentos menos competitivos a nivel nacional es Puno. Por lo que, la brecha educativa digital evidencia esta realidad (INEI, 2020).

En consecuencia, al aplicar estas estrategias se ha visibilizado por los medios de comunicación muchas limitaciones con respecto al uso de estos equipos, en la cobertura de internet en las zonas andinas principalmente, la falta de capacitación a los docentes y falta de dinero para comprar estos equipos que es un lujo tener para los sectores más desfavorecidos del país. Luego, el 5 de mayo del 2020, se muestran en los titulares de las noticias nacionales “estudiantes y sus padres desafían las heladas y suben cerros de hasta 4 mil metros de altura en la provincia de Azángaro” (RPP, 2020, *online*). Se informa que 12 escolares en compañía de sus padres caminan más de 10 kilómetros, en el centro poblado de Cañicultor, distrito de San Antón, provincia de Azángaro del departamento de Puno, en busca de señal de internet para recibir sus clases a distancia.

Seguidamente, las noticias relatan que los estudiantes salen de su casa muy temprano para ir caminando hasta el cerro Orcopampa, ubicado a 4 mil

metros sobre el nivel del mar, desafiando el intenso frío para captar la señal de telefonía e internet en lo más alto de los cerros y de esta forma poder recibir mensajes de sus profesores para atender sus clases y enviar sus trabajos (RPP, 2020).

Figura 1. Estudiante de Puno continúa sus estudios a pesar de las limitaciones tecnológicas.



Fuente: RPP, 2020.

También, otro caso que sucedió en el mismo departamento de Puno data del 15 de octubre del 2020, cuya noticia se esparció por todo el país, con el siguiente titular: “Madre protege a hijos de granizada para que no pierda clases” (RAZ, 2020), esta escena se registró en la comunidad campesina de Tumuyo, provincia de Azángaro, en el departamento de Puno.

En estas zonas, donde el frío es intenso, una madre tuvo que cubrir con una manta a sus dos pequeños hijos para protegerlos de una tormenta de granizo, atravesando más de 4000 metros sobre el nivel del mar, cuya finalidad era captar señal vía WhatsApp con los profesores de sus hijos, sometiéndose a muchos peligros causados por el frío (RAZ, 2020).

Figura 2. Madre protege a su hijo de las heladas en el cerro de la comunidad de Tumuyo en Puno, para acceder a internet de sus clases.



Fuente: RAZ, 2020.

Finalmente, Fredi Cruzado, director de la Institución Educativa Primaria 72088 de la comunidad de Tuyuyo, afirmó que existe una antena Wifi cerca de la escuela, pero solamente tiene alcance hasta 150 metros a la redonda. Este es el caso de muchos niños de la comunidad de Tumuyo que no tienen acceso a internet y no tienen acceso a la línea telefónica (RAZ, 2020).

La realidad de los estudiantes

El escenario reproducido por los medios de comunicación trae un mensaje de tristeza y desesperación. Familias, niños de todas las edades que sufren la falta de asistencia del gobierno y en este momento de la pandemia la situación solo ha empeorado. En un intento por contener la propagación del virus, el gobierno declaró el estado de emergencia y reguló

provisionalmente el acceso remoto a las clases. Sin embargo, a pesar de ser una alternativa para el mantenimiento de las actividades escolares, esta política pública no logró sus objetivos en su totalidad.

El acceso a Internet fue un factor determinante para que la población realizara clases virtuales, sin embargo, este acceso solo se vio en las ciudades, ya que en los campos no existía una política de inclusión digital para tener acceso a Internet. Los actores que se destacan en este escenario son los niños y los gobernantes, porque están en lados opuestos de este derecho constitucional que siempre está debilitado. Este estudio se centró en el análisis de los escolares rurales de los Andes, donde la baja temperatura termina por problematizar aún más la situación de los jóvenes estudiantes.

Según Prado (2020), los problemas de acceso a la educación para los estudiantes que viven en la región andina son antiguos, pero con la promulgación de la pandemia, estos problemas solo han ganado repercusión a nivel nacional. Por lo que podemos ver, los problemas de acceso a la información/educación se han vuelto aún más complejos, pues no es necesario solo trasladarse a un lugar físico para obtener educación gratuita del Estado, la pandemia nos ha traído el mensaje de que para tener una educación primero hay que tener acceso a internet, energía, máquinas, teléfonos móviles etc. Cabe destacar que no es sólo la educación gratuita, es necesario tener acceso a los medios cuyos medios serán necesarios para tener la educación ofrecida por el Estado.

Los informes actuales de Perú sobre los niños que viven en las afueras de los Andes solo confirman que no tiene sentido que el Estado brinde educación, antes de eso, debe proporcionar medios para el acceso a la

educación, para que no volvamos a encontrarnos como imágenes como aquella en la que la madre cubre a su hijo con una manta para que pueda acceder a internet y obtener educación.

Figura 3. Profesor elabora un robot en la zona rural de Huancavelica para que sus alumnos accedan a la educación



Fuente: ANDINA, 2020.

La imagen de arriba transmite la verdadera iniciativa de un profesor de Ciencia y Tecnología cuyo nombre es Walter Velásquez Godoy, quien lleva las clases a los hogares de sus alumnos en Colcabamba, en Huancavelica, Perú, a través de "Kipi", un robot que habla quechua y español, transmitiendo así el acceso a la educación a los estudiantes de las zonas rurales en la pandemia. Este proyecto del "maestro de arriba surge como resultado de la dificultad de las madres analfabetas que tenían dificultades con las clases

virtuales de "Aprendo en casa", con los pocos recursos materiales que el maestro había creado un robot basado en materiales en desuso, como tableros de radio y baterías, partes de televisión, pequeñas tarjetas electrónicas, y la energía se utiliza a través del panel solar, esto demuestra la ingenuidad y el compromiso en su trabajo como docente de querer ayudar a los niños a acceder a la educación, así se demuestra que el Estado no ha llegado a estas zonas de los Andes peruanos donde aún persisten el terrorismo y el narcotráfico (CRESPIAL, 2020).

Consideraciones finales

El acceso a la educación en el Perú en el periodo de pandemia va más enfocado al uso de las tecnologías digitales, por lo que va de la mano con la calidad educativa, según los estudios documentales refiere que existe un nivel bajo en la educación primaria, secundaria y superior, por lo que permanece latente la desigualdad educativa en los sectores rurales y urbanos. El sector rural siempre ha sufrido problemas en la calidad educativa y esto se visibilizó aún más en la pandemia del Covid 19, ante la desesperación de recibir clases los estudiantes de las zonas altoandinas han tenido que realizar esfuerzos muy arriesgados que atentan contra su vida, estos sectores han sido olvidados desde décadas atrás.

Por el otro lado, existen esfuerzos de los mismos profesores al realizar iniciativas para ayudar a los padres de familia y a sus hijos para obtener una educación de calidad, como es el caso del profesor de "Ciencia y Tecnología", Walter Velásquez Godoy que inventó el robot "kipi", sin apoyo

del estado peruano. Así como este caso, existen muchos profesores que por voluntad propia siguen trabajando en la búsqueda de llevar calidad en la enseñanza a sus estudiantes, por lo que también no todos los profesores tienen el conocimiento de ciencia para crear robots, hacen lo que está a su alcance, a través del ingenio; por lo que el estado peruano debería de establecer puentes de contacto con personas que tienen también el interés de mejorar la educación, por el hecho de conocer más de cerca el problema y es una buena fuente para buscar alternativas de solución.

Por otro lado, las estrategias que han sido desarrolladas por el gobierno peruano “Aprendo en Casa”, no ha cumplido con su finalidad en las zonas rurales del Perú, este programa tuvo muchas limitaciones principalmente porque no se realizó un estudio que esté dirigido para todos los sectores de la sociedad, sobre todo esto evidenció la deficiencia de la educación en las zonas rurales, en este caso muchos niños tuvieron que recurrir a los cerros para obtener internet. Finalmente, el gobierno peruano debería realizar programas pensando en los diversos sectores según la realidad peruana.

Referências

ANDINA. Conoce al ingenioso docente que construyó un robot para enseñar a sus alumnos en el Vraem. **Agencia Peruana de Noticias**. Actualidad, 7 jul. 2020. Disponível em: <https://andina.pe/agencia/noticia-conoce-al-ingenioso-docente-construyo-un-robot-para-ensenar-a-sus-alumnos-el-vraem-804751.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BENAVIDES, Martín. Educación y estructura social en el Perú: un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos. En: **¿Es posible mejorar la educación peruana?: evidencias y posibilidades**. Lima: GRADE, 2004, p. 125-146.

CRESPIAL. **La robótica ayuda a la educación en tiempos de COVID-19**. Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina bajo los auspicios de la UNESCO, 05 set. 2020. Disponible em: <http://crespial.org/robotica-auxilia-la-educacion-tiempos-covid-19/>. Acceso em: 17 de enero de 2022.

GÓMEZ-ARTETA, I.; ESCOBAR-MAMANI, F. Educación virtual en tiempos de pandemia: incremento de la desigualdad social en el Perú. Chakiñan, **Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, [S. l.], n. 15, p. 152–165, 2021. Disponible em: <https://chakinan.unach.edu.ec/index.php/chakinan/article/view/553>. Acceso em: 31 mar. 2022.

INEI. Instituto Nacional de Estadística e Informática. El 40,1% de los hogares del país tuvo acceso a Internet en el primer trimestre del 2020. **Notas de Prensa**, 25 junio 2020. Disponible em: <https://www.inei.gov.pe/prensa/noticias/el-401-de-los-hogares-del-pais-tuvo-acceso-a-internet-en-el-primer-trimestre-del-2020-12272/>. Acceso em: 20 mar. 2022.

MURILLO, F. J.; CARRILLO, S. Segregación escolar por nivel socioeconómico en educación secundaria en Perú y sus regiones. **Revista Peruana de Investigación Educativa**, [S. l.], v. 12, n. 12, 2020. Disponible em: <https://revistas.siep.org.pe/index.php/RPIE/article/view/130>. Acceso em: 31 mar. 2022.

PRADO, E. Hacia la transformación digital del país para remontar la crisis. 2020. **La República**. Economía, 29 oct. 2020. Disponible em: <http://bit.ly/2LKAvev>. Acceso em: 17 jan. 2022.

RAZ, R. M. Madre protege a sus hijos de granizada mientras toman clases virtuales. **Diario de Yucatán**, 15 de octubre de 2020. Disponible em:

<https://www.yucatan.com.mx/internacional/2020/10/15/madre-protege-sus-hijos-de-granizada-mientras-toman-clases-virtuales-215402.html>. Acceso em: 20 mar. 2022.

RPP. Puno: escolares caminan 10 kilómetros para buscar señal de Internet y escuchar clases. **Redacción RPP**, 05 de mayo del 2020. Disponible em: <https://rpp.pe/peru/puno/educacion-a-distancia-puno-escolares-caminan-10-kilometros-para-buscar-senal-de-internet-y-escuchar-clases-noticia-1263450>. Acceso em: 20 mar. 2022.

TICAHUANCA, M.; SUCASACA, E.; ZUBIA, B.; PARILLO, N.; MAMANI, N. Aporte de la estrategia “Aprendo en Casa” al reconocimiento del derecho a la educación en el departamento de Puno. **Instituto de Estudios de las Culturas Andinas (IDECA - PERÚ)**. Noticias, 14 junio 2020. Disponible em: <https://idecaperu.org/aporte-de-la-estrategia-aprendo-en-casa-al-reconocimiento-del-derecho-a-la-educacion-en-el-departamento-de-puno/>. Acceso em: 20 mar. 2022.

PROFESSORES, O AMBIENTE DE APRENDIZAGEM E A ORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS

Marcos Vinicius Stefaneli⁴¹
Matheus Emanuel Santos Leão⁴²
Robynson Alfredo Marchena⁴³

Introdução

O tema professores, o ambiente de aprendizagem e a organização das escolas é um assunto de grande relevância no meio de políticas públicas para educação, sua importância vem ganhando notoriedade no meio acadêmico, porém cabe salientar que é um tema que envolve uma série de fatores históricos, políticos, sociais e culturais que vão influenciar a realidade vivida nas escolas.

O estudo de caso será baseado a partir de características sobre o trabalho dos professores, o ambiente de ensino em que se atua, as organizações educacionais e como o problema do salário, por exemplo, vai influenciar a qualidade de ensino no Brasil, com base no panorama da educação emitido no ano de 2019 pelo Instituto Nacional de Estudos e

⁴¹ Técnico em políticas públicas e administração pública IFPR; discente em Administração Pública e Políticas Públicas UNILA; e-mail: marcos.stefaneli@aluno.unila.edu.br.

⁴² Discente em Administração Pública e Políticas Públicas UNILA; e-mail: maatheus0101@gmail.com.

⁴³ Discente em Administração Pública e Políticas Públicas UNILA; e-mail: marchenarobynson@gmail.com.

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) juntamente com o Ministério da Educação (MEC).

Neste sentido, podemos considerar que o problema apresentado deve ser considerado como uma das variáveis para a qualidade de ensino público, além de produzir uma série de consequências para o ambiente ao qual está inserido. Nesta perspectiva faz-se necessário que compreendemos através de um estudo mais aprofundado, no qual esperamos que seja de fácil compreensão o que se propõe no decorrer deste capítulo.

Os professores e o ensino no Brasil

O papel do professor no sistema de ensino tem como objetivo além de contribuir em transmitir o saber, está mais preocupado em inserir-se na sociedade, este reconhecimento oficial vem através da conquista do diploma, Max Weber (*apud* TRAGTENBERG, 2018) afirma que em uma sociedade, o diploma substitui o direito de nascença. Para sanar os objetivos dos professores, no qual arremete ser um ótimo profissional, para que então tenha a possibilidade de ser inserido na sociedade como os detentores do conhecimento, fica evidente que a estrutura escolar é de suma importância nesse papel. De acordo com Tragtenberg (2018, p. 185), o sistema de educação possui uma estrutura burocrática em que os usuários não controlam de modo algum a gestão dos fundos que dedicam à coletividade. Faz-se, assim, com que esta estrutura se desenvolva em três níveis: organização pessoal, programas de trabalho, inspeções e exames.

Para exemplificar como se dá estas estruturas, portanto vamos se a ter no caso em questão sobre o ensino público do Brasil, no seu primeiro nível de organização pessoal se encontra os docentes, que são “recrutados” por meio de provas conhecidos como concurso de títulos e provas, sobre a condição da contratação, que vem através da distribuição de pontos no qual vai determinar o nível de vencimento, que vai ser atrelado ao número de aulas atribuídas. Entretanto, deve ser mencionado que a ascensão da sua carreira não vai ser considerada através dos feitos realizados a longo prazo sobre os alunos, o meio que a organização burocrata se utiliza, é, portanto, através a supervalorização das notas obtidas através da realização de provas e exames, descartando a possibilidade de utilizar critérios de eficácia, ou seja, De acordo com Tragtenberg (2018, p. 185), “o exame, mais que o programa, define a pedagogia do docente. O objetivo que a pedagogia burocrática lhe propõe não é o enriquecimento intelectual do aluno, mas seu êxito no sistema de exames”. Esta estrutura apresentada cabe em perfeita condição no caso apresentado a seguir, no qual o foco foi descrever como a mudança dessa estrutura irá contribuir para a melhora na estrutura, não só isso, o ponto que tocamos é em relação a retribuição salarial e como isso afeta o andar da ascensão da carreira do docente.

O Brasil tem uma grande área de ensino público e passa diariamente por diversas dificuldades para mantê-la trabalhando intensamente. Existem diversos problemas que podem ser mudados e que vão possibilitar uma melhora significativa da qualidade do ensino básico público. Observando-os, chega-se à conclusão de que o problema que dá origem ao caso tem relação com o salário dos professores, tendo em vista que

países latino-americanos presentes no EAG 2019 (México, Costa Rica, Chile, Colômbia e Brasil) apresentam salários iniciais para seus docentes abaixo da média OCDE (US\$34,540), sendo que no Brasil os professores dessa etapa (e na educação básica pública como um todo) contam com um piso salarial nacional anual equivalente a US\$ 14,7754, menor que o salário inicial apresentado pelos cinco países mencionados (Gráfico 13) (OCDE, 2019, p. 23).

Além do setor econômico na vida de um professor, é necessário citar também outros assuntos, que até hoje, são muitos relevantes e pertinentes no cotidiano de um orientador, como por exemplo, o meio ambiente de ensino.

Sabe-se que a Pandemia da Covid-19 em 2019, instituiu o isolamento coletivo, a sociedade procurou maneiras para se encaixar em frente ao surgimento dessas novas maneiras de se viver, em relação por exemplo, as permanências em casa e dessa forma, o único meio viável de aprendizagem que muitos tiveram e estão tendo, se deu pela utilização da internet e os aparelhos tecnológicos, tais como o uso dos celulares, tablets, notebooks, entre outros. Este plano teve como objetivo não lesar o ano letivo escolar e, diante desta circunstância, várias instituições tanto públicas quanto privadas, aderiram ao ERE (Ensino Remoto Emergencial). A categoria de ensino, em cheque, requereu que educadores e alunos mudassem para o ensino online, trazendo e vertendo metodologias e costumes pedagógicos típicos dos locais físicos de preparação e experiência.

No que se refere à continuação das aulas no ensino remoto, os educadores necessitam tratar componentes ligados às rotinas dos alunos,

debatendo inclusive a questão de pandemia vivenciada, de investigar a dimensão educacional, pedagógica e científica, tal como encorajar motivações que os façam a compreender em aspecto colaborativo. E nesse sentido, para a solução do problema, se faz necessário o investimento na formação de docentes, que peguem como citação as dimensões coletivas e que auxiliem para a liberdade profissional e também o fortalecimento de um serviço que é autônoma na produção dos seus conhecimentos e dos seus princípios, contribuindo então para as transformações significativas no panorama didático a beneficiar para que os educadores sejam capazes de superar suas adversidades ao seguir o sistema ERE.

Por fim, além do aspecto financeiro e da ambientação da sala de aula, é de sumo interesse citar também a organização de espaço de ensino das instituições educacionais no ensino ERE, seja pública ou privada. Em alguns países, há uma diminuição da busca pela inserção na sala de aula, muitos não têm interesse ou não tem auxílio seja do governo ou familiar para ingressar no ensino, no Brasil por exemplo em classes presenciais, há um grande aumento de alunos nas salas, porém, baixo investimento nas construções de escolas para atender a grande demanda, fazendo com que haja superlotação em vários ensinos públicos.

Uma questão que atualmente não tem definição, por exemplo, é de quantos alunos deve haver em uma sala sem dificultar a ação do educador. Salientado no Plano Nacional da Educação (PNE) e selecionado como uma das ações na Conae, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), disserta a seleção máxima adequada para um bom funcionamento da aula. A deliberação, contudo, não tem força de lei, nem a legislação brasileira

especifica o número de estudantes para cada etapa do ensino, na prática, cada rede ou escola adota a sua capacidade. A questão é ainda mais urgente hoje, quando as salas de aula estão cada vez mais heterogêneas, reunindo alunos com origens e condições sociais muito diferentes, que requerem estratégias específicas (SAVIANI, 2017).

Então, uma lei ou uma política, que propague e execute um limite de alunos por aula, solucionaria em certa parte, grandes problemas das quais os docentes vêm passando, já que com turmas reduzidas, os professores podem dedicar-se às necessidades de aprendizagem de cada aluno e diferenciar as estratégias para alcançar os grupos com distintos tipos e graus de dificuldade. Estabelecer um número ideal de alunos por turma é importante para garantir a equidade no processo educacional, em turmas grandes é difícil desenvolver esse trabalho e os docentes acabam adotando estratégias mais diretas, com um grau de exigência focado nos alunos (NUNES; OLIVEIRA, 2017).

Considerações finais

Observa-se algumas práticas que podem carregar um forte sentido de aprendizagem, tal como uma escola, ela precisa ser mais organizada, mais bem administrada, melhor gerida em função da melhor qualidade de aprendizagem dos alunos, sua forma de organização e gestão, por exemplo, são práticas educativas, porque educam e ensinam. Tudo o que é dito no ambiente escolar pode influenciar grandemente os processos de aprendizagem de alunos e professores, com isso, é possível também transformar as práticas de organização e gestão modificando o

comportamento dos profissionais e, desse modo, as organizações podem aprender com as pessoas. Isso implica um processo de ensino-aprendizagem no âmbito das formas de organização da escola (SAVIANI, 2017).

Referências

NUNES, Claudio Pinto; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. **Educ. Pesqui.** São Paulo, v. 43, n.1, p. 65-80, jan./mar. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151797022017000100066&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 22 de fev. 2022.

OCDE. **Panorama da Educação**: destaques do Education at a Glance 2019 [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível em: http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6jYIsGMAMkV1/document/id/6853568. Acesso em: 19 de mar. 2022.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2017.

TRAGTENBERG, Mauricio. A escola como organização complexa. **Educação & Sociedade** [online], v. 39, n. 142, pp. 183-202, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018191196>. Acesso em: 19 de mar. 2022.

ENFRENTANDO O RACISMO NA ESCOLA: O CASO DE UMA ESTUDANTE E SEUS LINDOS CABELOS CRESPOS

Cristiane Silveira dos Santos⁴⁴

Introdução

Este capítulo analisa as relações raciais existentes na sociedade e na educação brasileira, a partir de um episódio de racismo ocorrido em uma escola da cidade de Jundiá, perpetrado por uma professora contra uma aluna do 7º ano do ensino fundamental. Trazemos o pensamento de Frantz Fanon para refletir a respeito da condição do sujeito negro na sociedade brasileira, a alienação deste sujeito e a forma como o racismo se engendra nas relações dentro da escola.

Refletimos sobre o mito da igualdade racial brasileiro e compreendemos o conceito de ambiência racial buscando dialogar sobre a importância da educação para as relações étnico raciais na escola e assim entendendo o porquê da existência das Leis 10639/03 e 11645/08 e de que forma acreditamos que elas devam ser implementadas nas escolas brasileiras como uma importante ferramenta na luta contra o racismo.

⁴⁴ Doutoranda em Educação na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora da rede pública municipal de Porto Alegre, RS. E-mail: chane.santos@gmail.com

O racismo na escola

A escritora Djamila Ribeiro declara, em seu livro *O Pequeno Manual Antirracista* que o primeiro lugar onde se percebeu negra, e onde enfrentou as primeiras manifestações de racismo, foi a escola. A autora explica que até chegar à escola era compreendida no seio da família apenas como uma criança, se sentia amada e respeitada como tal. Foi na escola que entendeu que “ser negra era um problema para a sociedade”. [...] “Neginha do cabelo duro”, “neginha feia” foram alguns dos xingamentos que comecei a escutar. Ser a diferente - o que quer dizer não branca - passou a ser apontado como um defeito (RIBEIRO, 2019, p. 6).

Em dezembro de 2021, em um caso amplamente divulgado na mídia, uma estudante de 12 anos ouviu da professora que seu cabelo era feio e que precisava ser alisado caso quisesse ficar bonita. Ainda, segundo a estudante, “Ela disse que meu cabelo é muito feio e não combina com o meu olho verde. [Falou] que eu precisava fazer uma escova ou passar um creme porque ele é muito bagunçado” (MENDES, 2021, *online*). Ainda segundo a notícia, a estudante ficou bastante impactada e, ao procurar a coordenação pedagógica da escola, não foi acolhida pelo corpo docente “que se limitou a fazer com que a professora lhe fizesse um pedido de desculpas e que tudo não tinha passado de uma brincadeira” (MENDES, 2021, *online*), o que levou a mãe a registrar o caso na delegacia local como injúria racial. Compreendemos que o comportamento da professora é racista e violento, mas gostaríamos de refletir sobre os mecanismos que criam e permitem que um episódio como esse aconteça dentro das escolas de nosso país e ainda

que as equipes coordenadoras não deem respostas efetivas para tais situações. Para tanto vamos refletir primeiramente sobre o mito da democracia racial brasileira.

Gilberto Freyre (1933), com seu livro *Casa Grande e Senzala*, inaugura o mito de que as raças convivem de forma pacífica e interativa desde a abolição da escravatura no Brasil, o que pode ser facilmente contestado com a observação dos índices de igualdade racial em quaisquer áreas da sociedade. A população negra tem os mais altos índices de analfabetismo, de subempregabilidade, falta de acesso à saneamento básico e a atendimentos em saúde (IBGE, 2019). Além disso, segundo Santos (2019) vivemos a pleno vapor o genocídio das juventudes negras no Brasil onde 78,2% da média de 30.000 jovens assassinados de forma violenta no Brasil, são negros. No entanto, e apesar dos diferentes diagnósticos disponíveis, o discurso que impera em nossa sociedade é que vivemos, brancos e negros, em igualdade e que as diferenças são muito mais ligadas à classe e não a raça, como se a ascensão financeira do sujeito negro pudesse impedir que este escape do preconceito e da discriminação. Ao que Florestan Fernandes contrapõe afirmando que “[é] preciso que se tenha em mente que a mobilidade social não constitui em si mesma, índice da inexistência de preconceito e de discriminação raciais” (FERNANDES, 1965). E quanto a isso Gonzales ainda observa:

Por que será que o racismo brasileiro tem vergonha de si mesmo? Por que será que se tem “o preconceito de não ter preconceito” e ao mesmo tempo se acha natural que o lugar do negro seja nas favelas, cortiços e alagados? (GONZALES, 1984, p. 238).

A forma como são tratados os corpos negros em nossa sociedade vai além do material, da condição de classe, ela ultrapassa o concreto e alcança o simbólico, criando um sujeito negro desvalorizado, invisibilizado, violentado e silenciado pela afirmação de que somos todos iguais.

Como então, combater o inimigo invisível? Se o racismo não existe e temos apenas uma consciência, a humana? Como a população negra, maioria em nosso país, pode se defender das pequenas e grandes manifestações cotidianas de racismo?

É necessário primeiro que o indivíduo se reconheça como negro, que perceba e reconheça os casos de racismo para só então começar a travar a luta legítima por igualdade racial. E o primeiro passo nem sempre é fácil, o pertencimento racial é um processo que precisa ser construído e por vezes é difícil e doloroso. Fanon (2008) fala sobre a alienação do sujeito negro nas Antilhas e podemos facilmente compreender a relação com a situação do negro brasileiro:

No inconsciente coletivo, negro = feio, pecado, trevas, imoral. Dito de outra maneira: preto é aquele que é imoral. Se, na minha vida, me comporto como um homem moral, não sou preto. Daí se origina o hábito de se dizer na Martinica, do branco que não presta, que ele tem uma alma de preto. A cor não é nada, nem mesmo a vejo, só reconheço uma coisa, a pureza da minha consciência e a brancura da minha alma (FANON 2008, p. 162).

Assim, reconhecer-se como negro em um país que trata de forma tão desigual e com tanto desvalor esta etnia é, por vezes um processo penoso e difícil que precisa ser trabalhado de forma global e profunda.

Diante deste cenário e na busca por soluções, os movimentos negros lutaram e seguem lutando por ações que busquem minimizar a condição de inferiorização a que está sujeita a população negra brasileira. Os movimentos de resistência sempre existiram, mas aqui gostaríamos de apontar um episódio em especial: a Marcha Zumbi dos Palmares, em Brasília, no ano de 1995. Um lindo movimento de resistência onde, no aniversário de 300 anos de morte do líder quilombola Zumbi dos Palmares foi entregue ao então Presidente, Fernando Henrique Cardoso, um documento reivindicando políticas públicas e ações afirmativas para os afrodescendentes brasileiros.

No mesmo dia, o presidente Fernando Henrique Cardoso recebeu a marcha e assinou o decreto que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra. O reconhecimento das injustiças históricas sofridas por esses brasileiros, enfim, foi inscrito na agenda política de um governo. O movimento havia conseguido influenciar os rumos da luta contra o racismo no país (SANTOS, 2019 p. 51).

Evidenciando estes episódios, salientamos que políticas públicas e ações afirmativas são, em sua grande maioria, resultado de movimentos organizados por parcelas da sociedade que, de posse de diagnósticos que apontem um problema, sugerem soluções. O documento que foi entregue à época trazia diagnósticos e apontava caminhos para minimizar a desigualdade racial brasileira.

Os movimentos de resistência seguem acontecendo até que, no dia 09 de janeiro de 2003 a Lei 10639/03 é assinada pelo Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva e pelo então ministro da Educação Cristovam Buarque. A Lei alterou os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96 – LDB), trazendo a obrigatoriedade do ensino da cultura e história africana e afro-brasileira nas escolas públicas e particulares de todo o país. Em 2008 a Lei 11645 altera a Lei anterior, modificando novamente a LDB e trazendo também a obrigatoriedade do ensino da cultura indígena.

A aprovação destas Leis é um marco, porque legitima a luta antirracista dentro da escola e inaugura um trabalho de valorização das etnias afro-brasileiras e indígenas, uma vez que, mais do que valorizar a raça branca e desvalorizar a raça negra, o racismo coloca o sujeito branco como centro da sociedade brasileira e faz isso, também através da perpetuação da cultura colonialista, eurocêntrica, branca, patriarcal e capitalista.

“Na Europa, isto é, em todos os países civilizados e civilizadores, o negro simboliza o pecado. O arquétipo dos valores inferiores é representado pelo negro” (FANON, 2008, p. 160). Sendo assim, muito mais do que falar em desigualdades, o estudo das histórias africanas, afro-brasileiras e indígenas busca trazer a valorização dessas culturas e desses povos. A Lei foi pensada pelo movimento negro para que, através da valorização das culturas africanas, afro-brasileiras e indígenas, a criança possa aprender na escola a valorizar também a ancestralidade desses povos que está em todos nós. Mas, como implementar a Lei de forma que toda a comunidade escolar possa se beneficiar dessas aprendizagens?

Trazemos o conceito de ambiência racial para discutir estratégias de trabalho nas escolas, em busca de um ambiente mais igualitário e inclusivo. “Ambiência racial é a impregnação de um ambiente de referenciais positivos que remetam à história e cultura de uma determinada, ou determinadas, etnias de modo a construir identidades, saberes, valores etc.” (KAERCHER; RAMOS, 2014, p. 87). Fazendo um exercício de memória percebemos que a ambiência racial das escolas em geral é branca, eurocêntrica e colonialista.

Trazendo as culturas europeias e norte-americanas como o centro do saber, utilizando o ponto de vista do colonizador e os povos de descendência africana e indígena como aqueles que vêm de fora, os excêntricos, os exóticos ou as exceções. Tal e qual tratamos o sujeito negro e o sujeito indígena em nossa sociedade, tanto que usamos a palavra diversidade para ações ou estudos que tragam seus saberes para o debate, definindo de antemão que eles, apesar de formarem a maioria do povo brasileiro, com 54% da população autodeclarada negra (IBGE 2010), são o que é diverso.

O racismo na escola vai muito além do conflito racial, é também a desvalorização do sujeito negro através da invisibilização de suas culturas ancestrais, de seus saberes e produções.

É a criança negra que não se vê refletida dentro da escola, nem nos brinquedos, nem nos livros, tampouco nas histórias e no currículo e é a criança branca que se vê e se constrói dentro da escola percebida como o centro de tudo, como a norma, como aquela cujos ancestrais vieram da tão valorizada Europa e cujos saberes ancestrais são ensinados na escola.

Considerações Finais

Compreendemos então, que precisamos trazer para dentro da escola uma ambiência racial que remeta a elementos de cultura africana, afro-brasileira e indígena buscando equilibrar um ambiente já tão eurocêntrico trabalhando por uma formação antirracista para todos os alunos, quer sejam os que sofrem quer sejam os que executam o racismo.

Mas, como fazer isso?

Para educar um modo antirracista, é preciso investimento de tempo e dinheiro (ler sobre o tema, fazer cursos de formação, preparar materiais didático-pedagógicos inclusivos na perspectiva étnico-racial, tais como jogos, livros, brinquedos etc.), ter vontade política (assumir perante a comunidade escolar que há racismo na instituição, que ele provoca sofrimento presente e futuro uma vez que, se as crianças não forem educadas de um modo antirracista, continuarão a ser racistas e a promoverem e serem vítimas de sofrimento) e, sobretudo, aceitar que essa tarefa deve ser alvo de um compromisso de toda a escola e da comunidade escolar [...] (KAERCHER e RAMOS, 2014, p.92-93).

É necessário compreender o cenário complexo que existe dentro de uma escola, para assim poder executar ações antirracista que possam dar um referencial positivo aos estudantes.

Retornando ao caso citado, imaginamos que uma professora que tivesse estudado e compreendido estes conceitos, jamais teria pensado, muito menos verbalizado, que os traços e cabelo da estudante pudessem ser um problema, algo a ser “resolvido”. E ainda, mesmo que tal fato ocorresse, uma escola que tivesse o compromisso com o antirracismo teria agido de

forma muito diferente tanto com a professora, quanto com a aluna em questão.

Paulo Freire declarou que “Ninguém começa a ser professor numa certa terça-feira às 4 horas da tarde... Ninguém nasce professor ou marcado para ser professor. A gente se forma como educador permanentemente na prática e na reflexão sobre a prática” (FREIRE, 1991), tampouco um educador antirracista nasce em um dia qualquer. É necessário estudo e embasamento teórico para haver intencionalidade e fluidez em suas práticas. Um educador antirracista precisa primeiramente enfrentar dentro de si mesmo anos de construção do mito da igualdade racial para só então, pensar em discurso e prática para conduzir os seus alunos no caminho da construção diária de respeito e valorização de todas as etnias.

Referências

FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: no limiar de uma nova era**. v.II. São Paulo: Dominus Editora, 1965.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

GILBERTO, FREYRE. **Casa grande e senzala**. Rio de Janeiro: Schmidt Editor, 1933.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas- Informação Demográfica e Socioeconômica, v. 41, 2019.

IBGE. **Censo 2010: Resultados**. [Rio de Janeiro]: IBGE, c2018. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 5 set. 2018.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

MENDES, Gil Luiz. Aluna de escola estadual é vítima de comentários racistas de professora. **Ponte**, 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://ponte.org/aluna-de-escola-estadual-e-vitima-de-comentarios-racistas-de-professora/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

RAMOS, Tanise Müller. KAERCHER, Gladis Silva **Africanidades na sala de aula: a construção de uma ambiência para a igualdade racial na escola**. IN: Curso de Aperfeiçoamento UNIAFRO: políticas de promoção de igualdade racial na escola/organizadoras Gladis Silva Kaercher, Tanara Forte Furtado. 1ed. - Porto Alegre: Evangraf, 2014

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista**. Companhia das Letras, 2019.

SANTOS, Cristiane Silveira dos. **Genocídio da juventude negra: de Fanon à lei 10639/03 estratégias de construção das identidades negras como ferramenta de resistência (Bairro Restinga–Porto Alegre–RS, 2010-2018)**. 2019. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

O USO DA PAUTA DE GÊNERO PARA MANUTENÇÃO DA AGENDA TRADICIONAL DO SOUTHCOM⁴⁵

Camila Feix Vidal⁴⁶
Luciana Wietchikoski⁴⁷

Introdução

O Comando Sul (U.S. Southern Command) é um dos 11 Comandos Combatentes Unificados que integram o Departamento da Defesa dos Estados Unidos. Responsável geograficamente por afirmar os interesses do país na América do Sul, América Central e Caribe, providencia “planejamento de contingência, operações e proteção de cooperação de segurança [...] dos recursos militares dos EUA”, além de “garantir a defesa do Canal do Panamá” (VIDAL; WIETCHIKOSKI, 2021, *online*). Instituição atualmente localizada na Flórida, o Comando Sul conta com 1.200 funcionários militares e civis e tem

⁴⁵ Este texto foi originalmente publicado no Observatório Político dos Estados Unidos em 06/10/2021.

⁴⁶ É professora no Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC. Faz parte do INCT-INEU, IMDH e GEPPIC. E-mail: camilafeixvidal@gmail.com.

⁴⁷ É professora do Curso de Relações Internacionais da UNISINOS. Faz estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC. Faz parte do GEPPIC e do Grupo de Estudos em Segurança e Política Internacional da UFRGS. E-mail: wietch.luciana@yahoo.com.br.

componentes também em outras regiões dos EUA, além de Cuba e de Honduras.

Tendo como foco o combate ao tráfico de drogas e às ameaças externas, suas atividades são, no entanto, muito mais complexas do que as comumente autoproclamadas. Criado ao final da Segunda Guerra Mundial e dando prosseguimento à presença e às intervenções (incluindo militares) estadunidenses na América Latina desde o século XIX, o Comando Sul tem uma ampla, profunda e consolidada atuação na região.

Por meio de estratégias de consenso e de coerção, esse Comando elabora e executa programas de treinamento das forças armadas e policiais em toda América Latina; atua na intermediação de contratos de vendas (ou transferências) de armamentos e equipamentos estadunidenses para os países da região; supervisiona as Cooperative Security Locations (bases militares compartilhadas); e, por fim, desempenha papel importante no sistema de formação educacional dos Estados Unidos para as forças armadas e policiais, bem como de civis na América Latina (a exemplo do Perry Center e do Western Hemisphere for International Security Cooperation) e em parceria com agências estadunidenses. Entre elas estão a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), o FBI (a Polícia Federal americana) e a Agência Central de Inteligência (CIA).

Seguindo a indicação lançada pelo governo Joe Biden no Dia Internacional da Mulher, o Senado estadunidense confirmou, em 11 de agosto, a recém-promovida general Laura Richardson como a 32ª comandante do Comando Sul. Laura se tornou a segunda mulher a ocupar

esse cargo nos comandos geográficos, e a primeira, no Comando Sul (THE WHITE HOUSE, 2021).

Troca de gênero no comando não significa mudança de política

Nesse contexto, a troca de comando foi saudada. A indicação da general no governo Biden faz parte das promessas de campanha do então candidato à presidência que defendia mais cargos de liderança para mulheres (THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, 2020). Essa é apenas uma das estratégias preconizadas por grupos sociais que defendiam agendas progressistas por parte do Partido Democrata. A ex-embaixadora dos EUA no Brasil e no Paraguai Liliana Ayalde afirmou que a nomeação de Richardson é “histórica”, porque incentiva os círculos militares latino-americanos a terem mulheres na liderança em suas Forças Armadas e de segurança. Mas, afinal, o que nós, latino-americanos, podemos esperar da gestão de Richardson? O que tudo indica é que, mais do que trazer mudanças significativas, essa troca fará, na verdade, parte da estratégia de atuação “histórica” dos EUA e, especificamente, do Comando Sul.

Seguindo o protocolo oficial de requisitos de nomeações para este cargo, a general Richardson, além de ter sido comandante do Exército Norte dos EUA, vice-chefe do Estado-Maior para Comunicações da Sede da Força Internacional de Assistência à Segurança em apoio à Operação Liberdade Duradoura no Afeganistão; serviu em várias designações, incluindo Coreia do Sul, Fort Campbell (Kentucky) e Fort Leavenworth (Kansas). A nova comandante também já trabalhou na Casa Branca (foi assessora militar do

vice-presidente Al Gore) e no Capitólio (foi chefe de ligação legislativa do Exército para o Congresso).

Com ampla experiência, seja no comando de operações, seja em meio à elite política; seu perfil não difere dos de seus antecessores que passaram por posições como essas antes de assumirem o cargo de chefia no Comando. Em sua sabatina no Senado (SOUTHCOM, 2020), a general Richardson afirmou o compromisso que terá com as diretrizes do Comando Sul: “Estou extremamente honrada por ter a oportunidade de promover nossos interesses nacionais vitais na região”. Os referidos interesses “nacionais vitais” são elaborados com base nos documentos estratégicos de política internacional estadunidense, como *The National Security Strategy of the United States of America*, *The National Defense Strategy of the United States of America*, *The National Military Strategy of the United States of America*, e nas informações e análises fornecidas por agências nacionais, como a CIA e os Departamento de Justiça e da Defesa (VIDAL; WIETCHIKOSKI, 2021, *online*).

Nessa sabatina, foi evidente que a chefia da general não vai alterar significativamente o *modus operandi* do Comando Sul. É provável que a instituição militar mantenha suas prioridades, percepção de ameaças e linhas de ação estabelecidas nos últimos anos. As falas da general incluíram as ações de combate ao “narcotráfico” e a manutenção da prisão de Guantánamo, em Cuba. Seguindo os discursos de seu antecessor, general Craig Faller, e o conteúdo das últimas edições dos documentos acima citados, a comandante Richardson reafirmou que as principais ameaças à região latino-americana continuam sendo a “influência corrupta e corrosiva da China, as intenções

malignas da Rússia e [...] as ações violentas das organizações criminosas transnacionais”. Nesse contexto, a comandante enfatizou que sua prioridade será o fortalecimento de “parcerias” (VIDAL; WIETCHIKOSKI, 2021, *online*) com os países latinos. Assim,

Se confirmada, eu vejo o sucesso do SOUTHCOM sendo determinado por três prioridades que se apoiam mutuamente: (1) construção de resiliência regional, (2) aumento da integração e interoperabilidade, e (3) manutenção do parceiro de escolha na região (VIDAL; WIETCHIKOSKI, 2021, *online*).

A criação de resiliência regional irá ser uma importante peça para a contenção de todas as ameaças, inclusive a influência corrosiva da China, Rússia e organizações criminosas transnacionais. Tudo indica que o Comando Sul manterá suas conversas de fortalecimento de “laços” com os países latinos e, da mesma forma, intensificará estratégias de criação e de manutenção de consenso. Segundo Richardson, “[...] os Estados Unidos podem aumentar a integração e a interoperabilidade com os nossos parceiros em todos os domínios, com base em maior participação em exercícios multilaterais, aumento de oportunidades de educação profissional militar e maior integração de gênero” (VIDAL; WIETCHIKOSKI, 2021, *online*).

Em específico, a nova comandante do Comando Sul afirma que, em sua gestão, irá: a) manter ações diplomáticas e coordenadas de segurança com os países latino-americanos; b) atuar em conjunto com outras agências estadunidenses (a exemplo do Departamento de Estado, Tesouro e USAID); c) apoiar o treinamento e a cooperação com as forças policiais latino-americanas; e d) manter treinamento e educação militar por meio de escolas,

como o Instituto de Cooperação em Segurança do Hemisfério Ocidental (WHINSEC, na sigla em inglês), o qual é considerado pela general uma instituição que não apenas representa os interesses e os objetivos do Comando Sul, como também reflete e promove “interesses de segurança nacional dos Estados Unidos no hemisfério ocidental” (VIDAL; WIETCHIKOSKI, 2021, online).

Considerações finais

Se as diretrizes de atuação permanecem as mesmas com a nova liderança, a expectativa era de que, com a primeira mulher na chefia do Comando Sul, pautas relacionadas a gênero recebessem prioridade. Afinal, a indicação da general pelo governo Biden está inserida na promoção de agendas progressistas, incluindo aquelas ligadas a gênero. A pauta está presente desde sua campanha presidencial e também é parte de um movimento amplo no Partido Democrata (a exemplo do grupo de congressistas democratas The Squad, liderado por Alexandria Ocasio-Cortez e proponente de um Congresso representativo em termos de raça, classe e gênero).

Não parece ser esse o caso. As pautas relacionadas a gênero não fazem parte de seu discurso e não parecem ser prioridade durante seu comando. Quando questionada sobre prevenção e respostas a assédio sexual dentro do Comando Sul, a comandante argumentou que ainda não tinha se aprofundado nos procedimentos relativos a esses casos, mas que fará sua leitura e revisão no futuro. Como bem argumentava Simone de Beauvoir, o

patriarcado não seria tão efetivo se não tivesse cúmplices entre os/as oprimidos/as.

O que se observa é que a “parceria” com países latino-americanos, então muito enfatizada nos discursos do Comando Sul, é uma estratégia de internacionalização dos interesses estadunidenses – mais especificamente, dos interesses de uma classe dirigente, masculina e militar estadunidense. Em nenhum momento da sabatina, a comandante, ou os senadores, mencionaram algum tipo de diálogo com as nações “amigas”.

O objetivo é garantir o “interesse nacional vital dos EUA”, a ferramenta usada para executar essa estratégia é o Comando Sul, e o local de execução é a América Latina. Assim, mantendo estratégias de internacionalização e de universalização de interesses que são privados a uma classe dominante estadunidense, mas que são apresentados como universais, ou públicos (a exemplo da “ameaça” chinesa na América Latina), a nova comandante do Comando Sul não deve representar uma mudança “histórica”.

Nada melhor do que se apresentar como uma instituição que simboliza pautas progressistas (a exemplo do gênero, no caso da primeira mulher a comandar a mais importante instituição militar estadunidense de atuação na América Latina), mas manter intactos objetivos e estratégias de atuação que preconizam estruturas conservadoras, elitistas e masculinas.

A escolha de Richardson, ao que tudo indica, não fez mais do que legitimar essa agenda e, portanto, legitimar a manutenção hegemônica estadunidense na América Latina.

Referências

SOUTHCOM. United States Southern Command. **Advance Questions for LTG Laura J. Richardson, USA Nominee to be Commander**. Senate Armed Services Committee, 2020. Disponível em: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Richardson%20APQ%20%20Responses3.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2022.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. **Democratic Party Platforms**, 2020. Democratic Party Platform Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/342177>. Acesso em: 05 mar. 2022.

THE WHITE HOUSE. Remarks by President Biden on International Women’s Day. Briefing Room. **Speeches and remarks**, 08 mar. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/08/remarks-by-president-biden-on-international-womens-day/>. Acesso em: 05 mar. 2022.

VIDAL, Camila Feix; WIETCHIKOSKI, Luciana. Uma troca histórica? Comando sul terá 1ª mulher no comando. Observatório Político dos Estados Unidos. **OPEU – América Latina**, 06 out. 2021. Disponível em: <https://www.opeu.org.br/2021/10/06/uma-troca-historica-comando-sul-tera-1a-mulher-no-comando/>. Acesso em: 05 mar. 2022.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SAÚDE GLOBAL: A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO ESTRUTURANTE EM SAÚDE PELA FIOCRUZ⁴⁸

Gabriele Bley⁴⁹

Introdução

O tema da cooperação internacional mobiliza variadas áreas de conhecimento. É multifacetado e interdisciplinar por natureza, sendo também um pilar político para os países na sua política externa. Nesse artigo, compreende-se a cooperação internacional como um mecanismo para facilitar as ações dos Estados e demais atores, porém, deve-se pontuar que não existe a intenção de conceituá-la, mas de trazer as perspectivas para ampliá-la.

Desse modo, a saúde global perpassa a cooperação, uma vez que a saúde global não tem barreiras físicas e é de responsabilidade coletiva. No contexto da pandemia da Covid-19, a saúde global comprovou a urgência dessa agenda e de uma governança da saúde global que vise a promoção de

⁴⁸ Este artigo é um desenvolvimento a partir de uma seção do Trabalho de Conclusão de Curso defendido no Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC sob a orientação da Prof^a Dra^a Cristine Koehler Zanella.

⁴⁹ Bacharel em Relações Internacionais, mestranda do Programa de Ciências Humanas e Sociais da UFABC e membro do Grupo de Estudos do Sul Global (GESG) da UFABC. E-mail: gabrielebley@gmail.com

uma saúde em proporção universal. Apesar deste trabalho não lançar luz especificamente para a pandemia, na atualidade a pandemia é o grande marco da necessidade da saúde global.

No Brasil, uma fonte amplamente atuante de cooperação internacional na área da saúde é a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) que desde o seu princípio busca promover a internacionalização da temática. Assim, a questão central deste artigo é: de que forma a cooperação internacional e a saúde global se articulam em cooperação estruturante na experiência da Fiocruz?

Para responder esse questionamento, a primeira parte dedica-se com algumas contribuições das teorias das Relações Internacionais acerca da cooperação internacional, bem como um entendimento prévio sobre a cooperação. Na segunda seção busca-se ampliar o contexto da saúde global e elencar algumas narrativas que promovem a agenda de pesquisa. Por fim, na terceira seção a Fiocruz torna-se o ator central de cooperação internacional em saúde ao protagonizar a cooperação estruturante em saúde.

Breves abordagens acerca da cooperação internacional

A palavra cooperação advém do latim *cooperatio* que significa o ato de cooperar, de operar junto, da prestação de auxílio para um fim comum; a colaboração e a solidariedade. O propósito de um ato de cooperação é trazer algum benefício. Porém, é utópico pensar que as partes envolvidas em uma cooperação estejam engajadas na ação somente em prol de um bem maior e de forma altruísta.

No Sistema Internacional, torna-se cada vez mais comum a prática da cooperação internacional. Talvez ainda mais comum é a recorrência com a qual os Estados querem se dizer e serem vistos como atores cooperativos. É por meio da cooperação que é demonstrado como existem nuances políticas, econômicas e sociais que perpassam as formas de cooperar, bem como a realidade da arena internacional, em que traz as possibilidades de cooperação acoplada ao conflito. Desse modo, se faz necessário aprofundar a cooperação no âmbito das Relações Internacionais.

A necessidade de cooperação entre os países surge, mais claramente, após o contexto da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), em que a economia e a humanidade estavam extremamente abalados. Surge assim o início de um ambiente internacional que busca a conciliação e a organização mais permanente do diálogo e da construção conjunta de soluções. Desta forma, pensando em um mecanismo de enfrentamento coletivo das questões de segurança para evitar novas guerras, é criada a Liga das Nações, em 1919, através do Tratado de Versalhes. Entretanto, embora citada por duas vezes no Pacto da Liga das Nações, a cooperação só é abordada de forma mais abrangente no 1º artigo da Carta das Nações Unidas:

Os propósitos das Nações Unidas são: [...] conseguir uma **cooperação internacional** para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, artigo 1, 1945, grifo nosso).

A partir dos teóricos neoliberais a cooperação ganha espaço para ser avaliada no âmbito das Relações Internacionais. O neoliberalismo, ao beber da fonte do liberalismo, entende que os Estados são atores essenciais, mas não os únicos atores que importam. Admitem-se também as organizações internacionais, as organizações não governamentais e as corporações transnacionais.

O neoliberalismo, de acordo com Alden, Morphet e Vieira (2010, p. 10): “oferece oportunidades de cooperação como manifestada no desenvolvimento de normas, regimes e organizações”. Um avanço para a construção dessa agenda foi a propositura do conceito da interdependência. Após a Primeira Guerra, o pensamento liberal político, que pode se ver refletido na própria criação de instituições como a Liga das Nações, promove a ideia de que existe uma dependência mútua entre Estados. Assim, a reflexão sobre o crescimento da interdependência nas relações internacionais surge, principalmente, no início do século XX com os liberais e a concepção de que dado o ponto de interdependência, sobretudo entre as economias europeias, tornava quase que impossível uma guerra (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A ideia da interdependência nas Relações Internacionais ressurge na década de 1970, quando os autores Robert Keohane e Joseph Nye, formulam melhor o sentido e as características. Para eles o Estado não era o único ator e emergiram novos atores não-estatais que propiciavam a cooperação e a diminuição da desigualdade. Dessa forma, para os autores: “Vivemos em uma era de interdependência” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 3,

tradução nossa)⁵⁰ e clarifica o novo modo de se pensar a política internacional, em que a interdependência é intrínseca para a cooperação. Desse modo, por compreenderem que os Estados são interdependentes, estão conectados em diversas esferas, existe uma dependência mútua entre eles, o que fortifica mais a essência de que para alcançar determinado resultado no meio internacional, é preciso cooperar (RODRIGUES, 2014).

A partir disso, é concebível a coexistência entre interdependência e cooperação, pois para haver cooperação, é necessário que haja também a interdependência. A cooperação implica em ações coordenadas para sanar algum problema em comum, tendo em vista que não existe uma resposta individual para a sua solução (MACIEL, 2009). Todavia, para ilustrar mais profundamente o debate da cooperação internacional, pontua-se acerca da dinâmica da ordem mundial que engloba demais atores, como as instituições e organizações multilaterais.

A ordem mundial pode ser descrita como “aquelas características institucionais e normativas incontestes em circunstâncias de cooperação, concorrência e conflito em larga escala” (CHASE-DUNN; LERRO, 2013, p. 62). Assim, a ordem mundial concebe uma série de interpretações, mas é o cenário mundial que lhe dá o tom, sendo um equilíbrio de poder entre as nações, criando-se o envolvimento em certas medidas e de acordo com o contexto.

Dentro do quadro liberal, existe a concentração em incorporar o poder nas análises, sendo uma postura ingênua em relação ao papel das

⁵⁰ “We live in an era of interdependence”

instituições internacionais (HALLIDAY, 2000 apud HERZ; HOFFMAN, 2004). Com o propósito de uma abordagem mais crítica, na década de 1980, Robert Cox parte de uma análise gramsciana das relações internacionais, em que a concepção de poder é como uma mistura de coerção e consenso e nas instituições da sociedade civil existe a construção de um consenso que adquire poder na ordem mundial (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Mais ainda, Cox entende que ordem mundial e multilateralismo convergem nas suas particularidades, sendo que o multilateralismo está inserido em um "contexto que molda a estrutura da ordem mundial, onde o multilateralismo é uma força ativa" (ALMEIDA; CAMPOS, 2020, p. 3). Além disso, as variadas forças sociais somadas ao Estado caracterizam a ordem mundial, e o multilateral é incorporado através das relações interestatais e das relações entre diversos atores que configuram a força social - atores públicos, privados e da sociedade civil, mediadas pelos Estados e pelas organizações internacionais (HERZ; HOFFMAN, 2004; ALMEIDA; CAMPOS, 2020).

A teoria crítica buscou criar as condições de superação das divisões e conflitos e dar um sentido mais amplo e inclusivo, ultrapassando os limites dos Estados. Entretanto, está presente na visão cosmopolita a percepção de que a ausência da moral no sistema internacional é projetada na relação de poder e é preciso um espaço ético e político para o reconhecimento da igualdade moral e que a sociedade internacional é constituída por uma sociedade de indivíduos (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; HERZ; HOFFMAN, 2004).

Nesse sentido, na perspectiva cosmopolita, atua o princípio do ser humano universal, em que as formas de organização devem ter bases conectadas aos princípios morais universais (HELD, 2003 apud HERZ; HOFFMAN, 2004). Para o cosmopolita, o caráter normativo é forte. Assim, existe também a crítica ao poder decisório das organizações internacionais, uma vez que as questões enfrentadas são de natureza transnacional, necessitando-se de autoridades internacionais que perpassam as barreiras nacionais (HERZ; HOFFMAN, 2004). Ao superar a lógica de uma separação rígida entre o doméstico e o internacional, a visão universalista da humanidade manifesta-se em diversos princípios, normas e regras das organizações internacionais.

Apesar das contribuições dentro de grandes marcos teóricos, abordagens mais ligadas à compreensão da ação internacional dos Estados enquanto política pública tem avançado com ações mais pontuais para compreendermos a cooperação internacional, especialmente em áreas específicas, como a saúde.

Nessa linha, acerca da cooperação internacional, é frequente analisar a transferência de recursos, de tecnologia e de operações, o que acaba não sendo a ajuda mútua entre os governos e as instituições. Para Sato (2010, p. 46) “cooperação internacional tem um sentido mais amplo. Significa trabalhar junto. Significa que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas”. Nesse sentido, a aplicação da cooperação é de ser um agenciamento coletivo, o que deveria implicar na capacidade de concretizar ações que possibilitem um equacionamento de recursos - seja de qual natureza for - e da convergência de interesses.

Desse modo, um alinhamento de comportamento e ações é necessário para uma coordenação. Por mais que não exista um conceito fechado sobre a cooperação internacional, é através das suas práticas e ações que encontram-se as características determinantes. Assim, em consoante ao Keohane (1984), por meio do processo de coordenação de políticas, os atores ajustam-se no comportamento. A cooperação ocorre quando existe a ação de um ator que facilita e contribui a realização de um objetivo de outro ator, concluindo-se um processo de coordenação de políticas (KEOHANE, 1984).

Através da coordenação que a cooperação é possível. Em um exemplo concreto, de acordo com Sato (2010), a gripe aviária e a gripe H1N1 eram ameaças que tinham as condições favoráveis para tornarem-se pandemias, mas com as medidas preventivas coordenadas em uma cooperação entre governos e instituições internacionais, promovendo a saúde pública global, houve o impedimento de um maior desordenamento mundial.

Ainda que seja um desafio conceituar a cooperação internacional, é admissível afirmar que a sua prática contribui também como uma política a ser utilizada pelas nações. Todavia, é preciso que haja também intenções reais para tal, tornar a cooperação como meio político apenas, resulta em transferência de recursos e tecnologia, sem a contribuição de tornar o receptor autônomo e desenvolvido dentro desta relação. Ao servir como um instrumento, é preciso certificar-se que essa relação leve os benefícios e também os receba. Assim o receptor também precisa estar consciente do seu papel em desenvolver-se e não tornar-se dependente e submisso.

A emergência da cooperação internacional traz seus desafios e benefícios intrínsecos para a relação entre receptor e doador⁵¹. A parceria estabelecida entre eles é de cunho estratégico e traz, a longo prazo, o trilho para a execução como uma política externa. Entretanto, a cooperação passa por diversas instâncias além do próprio Estado, existem uma série de atores e instituições da sociedade que possibilitam as iniciativas. Ao longo desse processo brasileiro, muitas instituições desempenharam um papel de destaque no desenvolvimento da cooperação internacional, como a Fiocruz (SATO, 2010).

Por fim, depreende-se a cooperação internacional como uma possibilidade realizada por diversos atores e Estados, bem como uma relação estabelecida de parceria que vai muito além da transmissão de recursos.

Saúde Global e a necessidade de uma agenda integrada

Dado o exposto, acrescenta-se a perspectiva acerca da cooperação internacional no setor de saúde. Um olhar mais acurado para a questão contribui para a compreensão da necessidade de um foco para essa agenda e os interesses, motivos e estratégias realizadas por diversas nações e agências multilaterais, tal qual a Organização das Nações Unidas (ONU), através dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e suas agências como Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo de Emergência Internacional das Nações

⁵¹ Neste trabalho, entende-se doador como facilitador para a cooperação e receptor como um ator ativo, que adota uma postura de esforço interno para adquirir o objetivo da cooperação em si.

Unidas para a Infância (Unicef) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As iniquidades nas condições de saúde e no acesso aos cuidados de saúde encontradas entre os países e no interior dos mesmos são pautas na área da saúde no contexto internacional, bem como o consenso de que não há desenvolvimento sem uma população saudável.

O conceito de Saúde Global não é único ou pronto, encontram-se diversas propostas para essa dinâmica. Neste trabalho, adota-se a perspectiva de saúde global trazida por Kickbusch e Lister:

àquelas questões de saúde que transcendem fronteiras nacionais e governos e demandam intervenções nas forças e fluxos globais que determinam a saúde das pessoas. Requer novas formas de governança em nível nacional e internacional, as quais procuram incluir uma ampla gama de atores (2006, p. 7 apud KICKBUSCH; BERGER, 2010).

Na área de Relações Internacionais, a Saúde Global vem sendo destaque nas agendas de pesquisa, bem como por parte dos governos, das organizações internacionais e não governamentais e da sociedade civil internacional. Desse modo, existe uma utilidade em reconhecer quem promove a saúde, o como, o porquê, de que modo e em quais condições pode ocorrer (MENEZES; BORGES; PRANDI, 2019).

A questão da Saúde Global começou a ser difundida nos anos 90 e representa a tomada de consciência global diante da ideia de que um evento ocorrido em qualquer parte do mundo torna-se uma potencial ameaça à toda a população mundial (VENTURA, 2016). Ainda que o conceito não seja definido, é importante que haja um consenso a respeito para se estabelecer,

a partir disso, uma agenda compartilhada e objetivos definidos, tanto para o meio acadêmico como para as práticas institucionais (KOPLAN et al., 2009). Assim, a Saúde Global promove uma mudança no modo em que as questões de saúde se apresentam e são tratadas no contexto da política internacional - com foco nos desafios da saúde e nos múltiplos atores (ALLEYNE, 2007 apud MENEZES; BORGES; PRANDI, 2019).

Em síntese, a saúde é uma temática desafiadora por existir distintas formas e modus operandi ao redor do globo, por haver a diferença entre a política doméstica e a internacional e também pela insegurança com a soberania dos Estados e suas práticas de inserção internacional. Assim, para que exista a chance de promoção da Saúde Global como um diálogo e ramificação da questão de saúde, deve-se enfrentar como uma ponte para alcançar a prioridade na melhoria da saúde e equidade de bem-estar, bem como a proteção de todos contra possíveis ameaças de saúde que ultrapassam as fronteiras. Desse modo, a existência de um consenso, como defende Koplan et al. (2009), é o ponto-chave para o desenvolvimento da área.

No âmbito da saúde, os riscos são intensificados pelas interconexões entre saúde e os determinantes sociais e globais - como o aumento da circulação de pessoas e de produtos orgânicos, as catástrofes ambientais, as questões fronteiriças, entre outras - assim como as respostas dadas de modo prático a essas questões e como elas são decididas e articuladas. Dessa forma, essas circunstâncias refletem nas estruturas formadas das regras e das instituições internacionais que colaboram, nas políticas públicas dos Estados, igualmente na construção da agenda de Saúde Global (MENEZES; BORGES;

PRANDI, 2019). Mais ainda, houve um crescimento na diversificação dos atores no campo da saúde global, como parcerias entre o público e o privado, doadores e demais fundos (KICKBUSCH; BERGER, 2010).

A agenda de Saúde Global não é estável. De acordo com Silva (2014), a saúde global é composta por múltiplas agendas que diferem entre si quanto ao grau de institucionalização política, da adesão e interesse por parte dos países e outros atores, bem como da urgência da questão e da disponibilidade financeira. Em vista disso, torna-se um campo que pode ser colhido oportunidades reais para a equidade ou uma máscara que encobre agendas e interesses particulares. (VENTURA et al, 2020). A sobreposição de agendas distancia os objetivos reais para uma agenda de saúde global e permanente, em que não surja somente em tempos de crise ou diante de intensas adversidades para a saúde.

Para Koplan et al. (2009), não se deve restringir a saúde global às questões relacionadas que cruzam, literalmente, as fronteiras entre os países. De acordo com eles, deve ser qualquer problema de saúde que preocupa os países ou é afetado por determinantes como a mudança climática, a urbanização. Citam, ainda, que o controle do tabaco, as deficiências de micronutrientes, a obesidade, a prevenção de lesão, a saúde do trabalhador migrante e a migração dos profissionais de saúde também são temas a serem adicionados na agenda. Desse modo, entendem que global é o escopo dos problemas e não apenas a sua localização. Ademais, de acordo com os autores, o desenvolvimento e a implementação de soluções frequentemente requerem cooperação internacional.

Em face disso, tendo em vista a percepção da saúde global como um bem público, atrelando questões sociais, ambientais e humanitárias às práticas de cooperação internacional em saúde (MENEZES; BORGES; PRANDI, 2019), encontra-se um modo de sustentar uma agenda de saúde global. De modo crítico, há uma névoa que paira na agenda da saúde global, em que “perdem-se de vista os supostos beneficiários das intervenções, que aparecem como tendo pouco a dizer e nada a contribuir” (BIEHL, 2017, p. 377 apud VENTURA, 2016). Entretanto, a cooperação internacional é uma das vias pelas quais Estados se envolvem na agenda, sendo uma agenda particular da saúde global a que se refere a propagação internacional das doenças infecciosas (SILVA, 2014).

Nesse sentido, a questão central é pautada em como os Estados devem agir às ameaças ocasionadas por doenças e como a cooperação internacional pode reduzir tais ameaças evitando, assim, impactos na economia e na segurança de um país (FEDATTO, 2015). Tendo, então, a necessidade de fortalecimento institucional, apoio aos atores envolvidos na agenda global de saúde, das práticas de ajuda e das regras que regulam a cooperação internacional. Excede, então, o modelo técnico-assistencialista e entende-se saúde indo além da ausência de enfermidades (MENEZES; BORGES; PRANDI, 2019).

Frente a isso, há também o argumento em razão da sustentabilidade do enfoque para uma agenda de saúde global. Quando existem ameaças, como a conjuntura da pandemia da Covid-19, as pesquisas, as agências internacionais e os recursos miram para tal, entretanto, quando a crise sanitária tiver um controle maior ou até mesmo um fim, a prioridade irá

acabar, sendo, dessa forma, constituída uma estratégia global. Assim, o protagonismo da saúde sai de cena, o que vai na contramão da própria estruturação de saúde global. Por isso, para Ventura et al. (2020) “é fundamental fomentar a pesquisa sobre as emergências de forma contínua e sistemática, e não apenas enquanto elas ocupam as manchetes e suscitam pânico”.

Na questão da governança da saúde global, o modo clássico opera na estruturação e na responsabilidade advinda dos governos, bem como a cooperação entre os países e a proteção da população. Entretanto, esse modelo torna-se insuficiente e necessita de novas formas de abordagens. Para tal, a criação, conformação, orientação e fortalecimento das instituições internacionais e transnacionais é o que torna a governança da saúde global mais integrada (KICKBUSCH; BERGER, 2010).

De acordo com o exposto até aqui, é reforçado o importante destaque que o Brasil lidera em um amplo arco de atores em prol da iniciativa comum de assegurar a saúde como direito humano e bem público, em que se encarrega de um papel ativo no cenário global, na busca de consolidar a sua influência na efetivação da saúde global e, para tanto, a cooperação internacional possui crescente relevância para o país (FEDATTO, 2015).

Na saúde global, é preciso defender uma agenda de pesquisa permanente, que seja sustentável do ponto de vista estrutural e evolutivo, que não seja pautada somente nas doenças e crises da saúde, mas que vá além para contextos sociais, ambientais e políticos. No Brasil, fica evidente a necessidade em valorizar e defender a saúde na via pública, como também de inserção internacional.

Fiocruz e a cooperação estruturante em saúde

No Brasil, a Fiocruz possui uma atuação internacional desde a sua criação. Há 120 anos é uma destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina, referência em saúde pública e parceira histórica da OMS. Possui como missão:

produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias em saúde voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais (FIOCRUZ, 2020).

Desde o início das suas operações, a Fiocruz tem como um pilar a conciliação entre a cooperação internacional em saúde e o compartilhamento de conhecimentos produzidos pelos seus pesquisadores altamente qualificados, com atuação tanto no eixos norte-sul como no sul-sul, bem como a utilização da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) produzida nos países desenvolvidos. Esse desenvolvimento foi intensificado, de modo mais recente, a partir da transferência de recursos tecnológicos de alto nível em insumos para a saúde, como as vacinas, medicamentos, biofármacos, recursos para diagnóstico, entre outros. Além disso, os resultados das pesquisas biológicas e biomédicas, clínicas e de saúde pública são acopladas à Fiocruz com o intuito de beneficiar a população brasileira, o SUS e a CT&I (FIOCRUZ, 2018).

Em vista disso, a cooperação internacional está presente em todos os níveis da instituição, o que colabora para o seu reconhecimento ativo na cooperação sul-sul em saúde e CT&I, principalmente devido aos esforços em implantar a “cooperação estruturante” o que exige maior apropriação dos resultados e não somente a sua adoção. As denominadas “redes estruturantes em saúde” englobam as instituições com capacidade de promover o desenvolvimento dos sistemas nacionais de saúde, como as escolas de saúde pública, as escolas técnicas de saúde e os próprios ministérios ou secretarias de Saúde (FIOCRUZ, 2018; FERREIRA et al., 2016). Dado esses empenhos da Fiocruz, em 2014 a OMS passou a reconhecê-la como um Centro Colaborador em Saúde Global e cooperação Sul-Sul.

Vale ressaltar que foi criado, em 2009, o Centro de Relações Internacionais em Saúde (Cris), órgão de assessoria para a coordenação e apoio das atividades internacionais da instituição. Compete ao órgão a interação com as demais organizações, países e instituições internacionais, como também manter o vínculo nacional com a Assessoria Internacional de Saúde (Aisa), do Ministério da Saúde, e a Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores (FIOCRUZ, 2021). A criação do Cris é uma crítica ao modelo dominante de cooperação e busca exercer os conceitos e práticas da cooperação estruturante (BUSS, 2018).

A cooperação estruturante em saúde é uma concepção que aproxima-se da definição da “construção de capacidades para o desenvolvimento” definido pelo PNUD, sendo um “processo pelo qual indivíduos, organizações, instituições e sociedades desenvolvem habilidades (individualmente ou coletivamente) para desempenhar funções, solucionar

problemas, estabelecer e alcançar objetivos” (UNDP, 1997 apud ALMEIDA et al., 2010).

Nesse sentido, a cooperação estruturante em saúde na abordagem brasileira, mais precisamente pela Fiocruz, intenciona ultrapassar o tradicional da ajuda externa e fortalecer as instituições dos sistemas de saúde dos países parceiros, com intervenções precisas, a construção de capacidades locais, a geração de conhecimento e o diálogo entre os atores que possibilitem o protagonismo. Assim, a promoção de uma agenda para o desenvolvimento na saúde torna-se comprometida com um modelo autônomo das partes integrantes (ALMEIDA et al., 2010).

Portanto, a cooperação estruturante apoia o desenvolvimento do sistema de saúde contemplando a promoção, a prevenção, a regionalização, a produção de insumos, o treinamento de recursos humanos e a construção de capacidades. É comum ocorrer no campo da cooperação o treinamento sem ter a dimensão real da finalidade na geração de novos conhecimentos que possam promover o funcionamento do sistema de saúde como um todo. Por isso, mais do que ofertar assessoria por especialistas e o intercâmbio de experiências, a cooperação internacional estruturante objetiva no esforço dos responsáveis locais no processo de introdução das transformações necessárias que aprimorem as práticas (FERREIRA; FONSECA, 2017).

Mais ainda, na cooperação internacional a prática usual é de assistência técnica ofertada pelos países mais desenvolvidos, não promovendo uma autonomia aos países receptores da cooperação. Esse tipo de abordagem é comum nas questões de doenças específicas, o que

impossibilita o aproveitamento mais abrangente da oportunidade de cooperação. A transformação dos sistemas de saúde possibilitados pela cooperação internacional estruturante permite a criação das condições para ações centradas no geral, para enfrentar diversas situações no âmbito da saúde. Além disso, potencializa também no enfrentamento dos determinantes socioambientais e não somente em questões de aspectos biomédicos (FERREIRA; FONSECA, 2017).

As instituições estruturantes relacionam-se de acordo com as agendas em comum, orientando-se em arranjos políticos regionais e possuem um papel político dentro dos seus respectivos países. No Brasil, a Fiocruz desenvolve iniciativas de cooperação estruturante em saúde, tais como na constituição e desenvolvimento da UNASUL (União das Nações Sul Americanas) e da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). No caso da CPLP, o modelo é baseado em um Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS) e criado com a participação dos ministérios da saúde dos oito países-membros e com pontos focais para identificar as necessidades e mobilizá-las de acordo com as autoridades nacionais e demais atores. A PECS é financiada pelos próprios governos e outras fontes nacionais e internacionais e busca a articulação e coordenação entre os países, com o intuito de promover melhores resultados e menor fragmentação da cooperação (ALMEIDA et al., 2010).

Na CPLP existe também os Institutos Nacionais de Saúde (RINSP), Escolas Técnicas de Saúde (RETS) e Escolas de Saúde Pública (RENSP) que são instituições consideradas estruturantes dos sistemas de saúde e contribuem com os estudos sobre os determinantes sociais da saúde,

vigilância epidemiológica e sanitária, apoio laboratorial aos sistemas de saúde dos países, a formação de recursos humanos estratégicos e a produção de conhecimento em nível nacional nacional e regional (BUSS, 2018).

Para ilustrar, de modo específico, a RINSP da CPLP foi criada em 2011 e continua ativa. Conta com representantes dos institutos de Saúde Pública dos cinco cinco Países Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), mais os de Timor Leste, Brasil e três institutos de Portugal. Essa rede concentra esforços recíprocos para a criação de institutos nos países-membros que ainda não possuem a estrutura e, assim, elaboram, implementam e avaliam os planos estratégicos para a consolidação (TOBAR et al., 2020).

No bloco UNASUL, em 2008, foi criado o Conselho Sul-Americano de Saúde, composto pelos ministros da saúde de 12 países-membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), com o objetivo de consolidar a integração em saúde entre os países através da cooperação. Através desse Conselho, em 2010 foi criada a Rede Sul Americana de Institutos nacionais de Saúde Pública (RINS), tendo a coordenação do Instituto Nacional de Saúde do Peru e a secretaria executiva pela Fiocruz. Com o objetivo principal de cooperar para a criação e fortalecimento de institutos nacionais de saúde em todos os países-membros, missões de cooperação técnica e planejamento estratégico. Em 2018, com o fim da UNASUL, a rede deixou de operar. Entretanto, a Associação Internacional de Institutos Nacionais de Saúde Pública (IANPHI) criou a Rede Regional da América Latina e Caribe sob a coordenação da Fiocruz no fim do mesmo ano. Com o surgimento da pandemia da Covid-

19, a Rede ganhou maior presença ao analisar e debater os principais papéis dos institutos frente ao combate da pandemia (TOBAR et al., 2020).

Frente à pandemia da Covid-19, a Fiocruz está à serviço da saúde global e da cooperação desde os primeiros momentos. O desenvolvimento de saberes acerca do vírus, bem como a contribuição para a saúde global demarca mais o engajamento e as iniciativas próprias da Fiocruz como um ator importante no cenário internacional da pandemia.

Em suma, a cooperação estruturante pode ser aplicada na governança global de saúde, com um alcance multissetorial e englobado diversos pontos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como para consolidar as modificações necessárias no Sistema de Saúde (FERREIRA; FONSECA, 2017).

Considerações Finais

Os estudos da cooperação internacional comumente colocam os Estados como atores centrais, o que invisibiliza as ações e experiências de outros atores. No que tange a saúde global, as agências internacionais, mais especificamente a OMS, recebem esse protagonismo, em que os resultados são a soma dos esforços de diversas outras, pois a responsabilidade da saúde é coletiva. Assim, houve um aumento no crescimento de atores engajados no campo da saúde global, com parcerias público-privadas, de fundos e demais agências internacionais.

No Brasil, a Fiocruz demonstra iniciativas sólidas na temática de cooperação internacional ao buscar ofertar uma cooperação estruturante

que ultrapassa a transferência de técnicas e recursos tão usual na cooperação internacional. Dessa forma, a cooperação estruturante visa a promoção de uma estrutura que pratique uma saúde que reflita à uma saúde global. Mais ainda, que possibilite a reorganização da governança da saúde global e no modo de administrar a saúde.

Referências

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. **The South in World Politics**. 1. ed. London: Palgrave Macmillan, 2010, 292 páginas.

ALMEIDA, Celia; CAMPOS, Rodrigo Pires. Multilateralismo, ordem mundial e Covid-19: questões atuais e desafios futuros para a OMS. **Saúde em debate**, p. 1-35, set. 2020. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.1115. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1115/1686>. Acesso em: 15 mar 2021.

ALMEIDA, Celia *et al.* A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **Revista Eletrônica de Comunicação Informação & Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.25-35, mar. 2010. DOI: 10.3395/reciis.v4i1.343pt Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/696/1341>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BUSS, Paulo Marchiori. Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n.3, p. 1881-1889, jun. 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018236.05172018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/xH9n53c93tY5zn589SZvSXJ/?lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2022.

CHASE-DUNN, Christopher; LERRO, Bruce. Democratização da Governança Global: perspectivas históricas mundiais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 52-93, jan./abr. 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/chbjKtNh8HrNStkzBR67DvM/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 mai. 2021.

FEDATTO, Maíra da Silva. A Cooperação Internacional na efetivação da Saúde Global: o papel do Brasil no combate ao HIV. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, set./dez. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6476/1/BEPI_n21_Internacional.pdf. Acesso em: 10 mai. 2021.

FERREIRA, José Roberto *et al.* Cooperação internacional em saúde: o caso da Fiocruz. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.23, n.2, abr.-jun. 2016, p.267-276. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/QtB9RNR4R4hhJmtPGTB5FKS/?lang=pt>. Acesso em: 21 mai. 2021.

FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. Cooperação estruturante, a experiência da Fiocruz. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 7, p. 2129-2133, jul. 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017227.04412017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/6qQsJRf39DsWfL6GnZtnmtg/?lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2022.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Perfil institucional**. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/perfil-institucional>. Acesso em: 18 nov. 2020.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ); VIII CONGRESSO INTERNO FIOCRUZ, 2018, Rio de Janeiro. A Fiocruz e o futuro do SUS e da democracia. **Relatório Final**, 69 p. Acesso em: <https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/VIII%20Congresso%20Interno%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ); **Centro de Relações Internacionais na Saúde**. Perfil institucional. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/cris>. Acesso em: 15 jan. 2021

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemon: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4ª edição. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

Kickbusch, ILONA; BERGER, Chantal. Diplomacia da Saúde Global. **Revista Eletrônica de Comunicação Informação & Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.19-24, mar. 2010. DOI: 10.3395/reciis.v4i1.342pt.

Disponível em:

<https://www.recis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/693/1338>.

Acesso em: 17 jul. 2022.

KOPLAN, Jeffrey P. *et al.* Towards a common definition of global health.

The Lancet, v. 373, p. 1993–1995, 6 jun. 2009. DOI:10.1016/S0140-6736(09)60332-9. Disponível em:

<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.561.2251&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 12 mai. 2021.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Ponto-e-Vírgula**, n. 5, p. 215-229, 2009. DOI:

<https://doi.org/10.23925/1982-4807.2009i5p%25p>. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/14087/10373>.

Acesso em: 10 ago. 2020.

MENEZES, Henrique Z.; BORGES, Luciana C.; PRANDI, Daniela. ODS 3 “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”. In: MENEZES, Henrique Z. (org.).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 63-78. ISBN 978-85-237-1457-4. Disponível em:

<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/581/582/3044-1>. Acesso em: 18 mar. 2021.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro. Elsevier. 2005.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nac%CC%A7o%CC%83es-Unidas.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2021.

RODRIGUES, Noeli. Teoria da Interdependência: os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade nas Organizações Internacionais. **Conjuntura Global**, v.3, n.2, p. 107-116, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaaglobal/files/2015/01/Teoria-da-Interdepend%C3%Aancia-Os-conceitos-de-sensibilidade-e-vulnerabilidade-nas-organiza%C3%A7%C3%B5es-internacionais.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

SATO, Eiiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista Eletrônica de Comunicação Informação & Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.46-57, mar. 2010. DOI: 10.3395/reciis.v4i1.345pt Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/698>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SILVA, Felipe Ricardo Baptista. **Governança de novas dimensões de Segurança Internacional: doenças infecciosas emergentes**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17647/1/2014_FelipeRicardoBaptistaSilva.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

TOBAR, Sebastián *et al.* A Estratégia de Redes Estruturantes na Cooperação Internacional da Fiocruz América Latina e CPLP. *In*: BUSS, Paulo Marchiori; FONSECA, Luiz Eduardo (org.). **Diplomacia da saúde e Covid-19 reflexões a meio caminho**. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ, 2020, p.345-360. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/hdyfg>. Acesso em: 25 fev. 2021.

VENTURA, Deisy; Do Ebola ao Zika: as emergências internacionais e a securitização da saúde global. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n.4, abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00033316>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csp/a/6pxxTsCbxR68xJps5f54Bjp/?lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2021.

VENTURA, Deisy; *et al.* Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade. **Caderno de Saúde Pública**, v. 36, n.4, abril 2020. DOI: 10.1590/0102-3111X00040620. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1023/desafios-da-pandemia-de-covid-19-por-uma-agenda-brasileira-de-pesquisa-em-saude-global-e-sustentabilidade>. Acesso em: 25 fev. 2021.

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NAS POLÍTICAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

Jessica Krislei Costa De Neque⁵²

Introdução

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais conquistaram grande visibilidade e empenho nas agendas governamentais. Isso se atribui, principalmente, pela emergência que se criou no Brasil, e nos demais países latino-americanos, após as constantes crises econômicas entre a década de 1970 e 1990.

Essa lógica de expansão de modelo de bem-estar social foi acompanhada de uma intensa agenda de estudos. Um dos marcos dessa agenda é a relação entre o federalismo e as políticas de *welfare state*, introduzida inicialmente nas análises da Europa e Estados Unidos (LINZ; STEPAN, 2000; OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; PETERSON, 1995; TREISMAN, 2002).

A análise destes autores expõe como o federalismo não pode ser a única variável explicativa para o desenho institucional que se formou nas

⁵² Bacharela em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: jessicakrisleicf@gmail.com

políticas sociais e relativizam que países federativos gastam menos em políticas sociais do que países unitários, além de gerarem maiores desigualdades regionais.

No Brasil, o estudo sobre a relação das políticas sociais e as estruturas institucionais - no que se refere à descentralização - também foi objeto de estudo durante longos anos (ABRUCIO, 1994; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2009, 2012; ARRETCHE, M, 1996; MELO, 2005).

O consenso que se criou na literatura é que a descentralização e o federalismo não podem ser vistos necessariamente como sinônimo de eficiência nas políticas públicas (ARRETCHE, 1996).

Portanto, estudos - pela ótica da governança multinível (BICHIR; PERES; SIMONI JR, 2021; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; BICHIR; SIMONI JR, 2020; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020) - foram realizados para encontrar novas formas de explicar o êxito ou não da assistência social num país tão heterogêneo como o Brasil.

O Sistema Único de Assistência Social é uma política nacionalmente regulada que conta com a participação de diversos atores, tanto em nível vertical, como horizontal. Portanto, a governança multinível é uma forma de análise que possibilita novos entendimentos da política.

O papel desempenhado pelos municípios, no que se refere à implementação e execução da política, não pode ser menosprezado. O enquadramento teórico e a análise empírica assumem e mostram que o nível municipal se tornou uma unidade de análise importante para que se possa compreender políticas com regulação nacional.

Governança multinível: o SUAS

Com as recentes transformações nos papéis desempenhados pelos entes federados nas políticas nacionalmente reguladas, a governança multinível surge como uma forma de encontrar inovações analíticas que fujam do debate dicotômico entre federalismo *versus* descentralização e suas consequências para as políticas sociais, trazendo um olhar ampliado para o que acontece nos níveis subnacionais.

Apesar do conceito de governança ser de uso ampliado no meio acadêmico, partimos dos conceitos elaborados por Marques (2013) e Lascoumes e Le Galès (2007), onde a sua utilização se insere no contexto de formulação e implementação em que há participação de diversos atores públicos e privados. Desta forma, podemos prosseguir na conceituação de governança multinível.

Conforme demonstra Bichir, “a origem do debate sobre governança multinível data desde os processos de reorganização territorial das políticas sociais, ocorridos desde os anos 1970 nos países industrializados” (2018). Com as mudanças econômicas, das políticas de bem-estar social e do papel do Estado na provisão de serviços de proteção social (KAZEPOV; BARBERIS, 2013), o conceito de governança multinível adquire novas formas de conceituação variando de acordo com os diferentes contextos. O conceito inclui a análise horizontal, ou seja, dos atores estatais e da sociedade civil. E a análise vertical, que se baseia na relação entre os três entes.

O debate brasileiro traz novas características, visto que os arranjos federativos e as relações intergovernamentais são únicos. Mesmo que

tenhamos discussões divergentes sobre as interpretações da Constituição Federal de 1988 (ex. MELO, 2005; e ARRETCHE, 2009), não há espaços para dúvidas: faz-se necessário que haja uma investigação sistemática sobre os espaços de autonomia decisória dos municípios (GOMES, 2010), para “compreender dinâmicas locais de governança, definição de agendas próprias e modos de operação da política” (BICHIR, 2018).

Seguindo a literatura sobre governança multinível (SELLERS; LINDSTROM, 2007; KAZEPOV; BARBERIS, 2013; BICHIR, 2018) e entendendo que há espaço para decisões e certos graus de autonomia na implementação local de políticas públicas (BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020), torna-se necessário analisar as relações intergovernamentais de coordenação da política de assistência social, de modo a verificar os impactos de diferentes formas de indução em políticas regulamentadas nacionalmente (ARRETCHE, 2016; BICHIR; SIMONI JR, 2020; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020; KAZEPOV; BARBERIS, 2013; SELLERS; LIDSTROM, 2007), para que seja possível mensurar os impactos e os resultados destas políticas no cotidiano da sociedade brasileira.

A assistência social é uma área historicamente marcada por baixa coordenação governamental e à mercê de entidades filantrópicas e religiosas. Portanto, com os avanços normativos da política, faz-se necessário uma análise mais completa sobre como a política se comporta em diferentes territórios, com diferentes particularidades e formas de indução.

Conforme o debate levantado por Arretche (2012), é notória a percepção de que parte da *policy decision-making* está centrada na União, enquanto os estados e municípios ficam responsáveis pela *policy-making*. Esta

configuração contribuiu para a redução de desigualdades entre as unidades subnacionais (ARRETCHE, 2016). No entanto, condizente com a literatura de governança multinível e de implementação, ressaltamos que é importante considerar que *policy-making* não se trata simplesmente de seguir instruções formuladas alhures. Estados e, principalmente, municípios contam com considerável agência, e condições estruturais locais são também importantes. (BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020; BRUCH; WHITE, 2018).

No caso do SUAS, uma política historicamente recente, observa-se indução e incentivos do governo central para que determinados serviços e benefícios sejam fortalecidos no nível local. Entretanto, cabe ressaltar que mesmo com a centralização decisória e regulatória, deve-se analisar em que medida a implementação e execução das políticas varia de acordo com diversos fatores locais.

Instrumentos de coordenação e governança multinível da assistência social

Por muito tempo o debate brasileiro se concentrou sobre a forma do Estado e, após, sobre suas possíveis consequências para as políticas públicas. Passada esse debate e partindo do que a literatura já avançou e constatou, o federalismo não significa necessariamente uma menor capacidade de coordenação do governo federal, muito menos é sinônimo de descentralização (BICHIR; PERES; SIMONI JR, 2021).

A Assistência Social é uma política desenhada e coordenada pelo governo central. Apesar disso, suas normativas apontam para a

municipalização da política. Tal configuração, entretanto, não significa que o Estado não tenha controle sobre ela. Através dos arranjos centrais formulados pela CF/88 e pela Loas, foi se construindo ao longo dos últimos anos as capacidades estatais, especificações de competências e responsabilidades, de forma que todos os entes tenham suas devidas competências claras.

A indução e coordenação do governo federal se concentra no município, visto que é onde se concentra a população e onde as ações devem ocorrer, além da implementação e execução da política. Como se pode ver, o governo central e os municípios possuem papel de destaque no que refere à assistência social, ao contrário dos estados que possuem papel bastante limitado (BICHIR; PERES; SIMONI JR, 2021).

Para que o Sistema Único de Assistência Social se tornasse uma política sólida, foram necessários três instrumentos de coordenação: as NOB, os Pactos de Aprimoramento das Gestões estadual e municipal e as instâncias de pactuação entre níveis de governo e entre os estados e municípios, CIB e CIT, respectivamente (JACCOUD; LÍCIO; LEANDRO, 2018). A CIT é a arena onde ocorrem as negociações e trocas de aprendizagens entre os representantes federais, estaduais e municipais e que é responsável pela pactuação dos indicadores de desempenho municipal (BICHIR; PERES; SIMONI JR, 2021).

Entretanto, é importante ressaltar que a definição de normas não é o suficiente para garantir que as unidades subnacionais tenham adesão à política e comportamentos coordenados. As arenas de discussão, NOB e os pactos entre os governos apesar de terem papel fundamental, “não garantem

que os níveis subnacionais possuam real poder de decisão em relação às principais diretrizes da política” (BICHIR; SIMONI JR, 2020). Conforme argumentam Palotti e Machado (2014) e Bichir e Simoni Jr (2020), “o poder de agenda está de fato nas mãos do governo federal, deixando os representantes dos níveis subnacionais o poder de qualificar agendas e potencialmente vetá-las – algo que não acontece sem custo”.

Quando se trata da governança multinível, há dois eixos importantes a serem analisados: o vertical e o horizontal. No eixo vertical, entram as relações intergovernamentais entre os entes federados, isto é, as divisões de competências. Como dito, cada ente ficou responsável por uma parte importante da política e isto pode interferir, nos resultados alcançados pelos municípios. Não se trata propriamente de analisar o federalismo, mas sim de ver como essas relações podem estar relacionadas com desempenho dos municípios nas políticas de proteção social.

Quanto ao eixo horizontal, trata-se de verificar as relações entre os atores, visto que “o SUAS é baseado em uma rede socioassistencial que combina provisão direta e indireta de serviços, a cargo de organizações da sociedade civil (OSC) conveniadas com o poder público” (BICHIR; PERES; SIMONI JR, 2021; BICHIR; GUTIERRES, 2019).

O Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS é um “instrumento de pactuação desenvolvida para o aprimoramento da implementação e gestão dos serviços nos âmbitos estadual e municipal” (BICHIR; SIMONI JR; PEREIRA, 2020). Assim sendo, o Pacto surge como uma forma de avaliar periodicamente os níveis subnacionais em relação às políticas afiançáveis, de forma que seguisse as regulações oriundas da LOAS, PNAS e NOB/SUAS.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS compreende:

- I. definição de indicadores;
- II. definição de níveis de gestão;
- III. fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- IV. planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- V. apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e
- VI. adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Um importante instrumento para a consolidação do pacto é a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Uma arena de debates, discussões e deliberações onde participam representantes das gestões federal, estadual (Fonseas) e municipal (Congemas). Esta arena é um importante pilar central do arranjo de governança do SUAS (BICHIR; PERES; SIMONI JR, 2021), onde são discutidos os indicadores de mensuração e evolução do pacto durante o quadriênio.

Junto a CIT, há também o Conselho Nacional de Assistência Nacional (CNAS), que instituiu a resolução em que primeiro se criou o pacto para os municípios e, posteriormente, para os estados. Estas esferas são importantes para entender a atuação dos atores envolvidos e analisar a relação entre os eixos e como seu comportamento pode afetar a implementação e o resultado das políticas de proteção.

Seguindo o conceito de Kazepov (2005) de que o local onde mora cada indivíduo faz diferença, e que os processos de reescalamento dos regimes de bem-estar estão sofrendo mudanças com o passar dos anos, afetando a qualidade dos serviços que essa população pode ter acesso, este trabalho visa contribuir com o debate sobre governança multinível na área do SUAS.

A agenda de estudos de autores como Bichir, Canatto, Simoni Jr., Peres, Pereira e outros, trouxe visões diferenciadas sobre como uma política nacionalmente regulada pode ter diferentes êxitos quanto aos seus resultados, principalmente devido aos diversos arranjos a nível local.

Estudos demonstram que a área da assistência social – comparada com saúde, habitação e educação – foi a menos beneficiada ou alterada pelo ciclo de reformas que se iniciou logo após a promulgação da Constituição Federal (Almeida, 1995), mesmo com os avanços significativos iniciados ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso para que o tema entrasse na agenda. O atraso na construção de uma política pública bem alicerçada gerou impactos negativos para a assistência social, agravados pelos problemas com o financiamento da proteção social em decorrência do esmagamento financeiro propiciado pela previdência.

Foi apenas com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004, que se pode ver um maior empenho do Estado em construir e solidificar a capacidade assistencial do Estado (BICHIR, 2011, 2016; BRASIL; BICHIR, 2022; JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). Logo após, a criação do SUAS que pudemos ver com mais clareza a articulação da política para ser implementada a nível nacional, com estratégias, promoção e

integração de políticas, serviços e programas que pudessem ser induzidos a nível local.

Considerações finais

Neste trabalho, o objetivo foi fazer uma breve análise histórica sobre a assistência social, a partir da ótica da governança multinível. Buscou-se também contribuir para o debate da governança, ainda de forma tímida. Trata-se de considerar as múltiplas formas de se induzir uma política nacional no município, mas também de procurar explicações para os resultados encontrados nas políticas sociais deixando de olhando somente a relação dicotômica entre descentralização x federalismo, para que se possa compreender as consequências de diferentes arranjos ramificados do federalismo brasileiro.

Portanto, para dar continuidade a essa agenda que vem se formando não só internacionalmente, mas também no contexto brasileiro, buscou-se analisar uma política consolidada recentemente e que, apesar de contar com diversos estudos, ainda há algumas barreiras quando se trata de algumas políticas pontuais.

As considerações alcançadas neste trabalho demonstram o que os estudos já apontavam: é uma complexa política, com complexos fatores que podem explicar um arranjo que se formou dentro dos municípios em relação à assistência social. Fatores exógenos, do nível vertical, horizontal e o nível local apresentam pretensões para que se possa explicar o porquê de alguns municípios possuírem mais êxito que outros.

Repassando a literatura e considerando o histórico da assistência social, o estudo demonstrou que houve uma certa lentidão para que a política se consolidasse. Mesmo que agora ela seja uma política nacional, os caminhos percorridos foram fracionados, principalmente no que se refere à parte normativa.

A Constituição Federal de 1988 criou um arcabouço incompleto que precisou ser complementado ano após ano. A fragmentação política pode ser usada aqui como uma forma de explicar os percalços, mas não cabe a este trabalho olhar especificamente para este fator.

Quanto à governança multinível, fica claro que é necessário olhar de forma mais concentrada para esse tipo de análise, visto que medidas simples e dicotômicas de federalismo e a descentralização não mais são opções viáveis para se estudar uma área tão complexa como a da assistência social.

Além disso, o financiamento da política nacional pode ser um ponto relevante a ser estudado, visto que o orçamento da assistência social em relação a outras políticas acaba por ser esmagado no Orçamento da Seguridade Social.

A assistência social é uma área que ainda demanda atenção e é necessário que se avance neste estudo procurando novas formas de encontrar explicações para os seus êxitos a nível municipal em diferentes dimensões que abrangem a política, de forma a encontrar seus erros e acertos para diminuir as desigualdades de resultados alcançados por cada região, sendo assim, é possível dizer que há avanços e retrocessos na linha histórico-institucional da assistência social (BRASIL; BICHIR, 2022).

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 33, p. 165–183, 1994.

ALMEIDA, Maria. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 28, n. 10, p. 88/108, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 24, p. 29–40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 377–423, 2009.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ : FGV Editora, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. Em: BEN ROS SCHNEIDER. **New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil**. [S. l.]: Oxford University Press, 2016. p. 162–186. E-book. Disponível em: Acesso em: 16 abr. 2022.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 11, n. 31, 1996.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. Em: PEDRO LUIZ COSTA CAVALCANTE; ROBERTO ROCHA C. PIRES (org.). **Boletim de Análise Político Institucional**. Governança Pública. Brasília: Ipea, 2018. (, v. 19). p. 49–56. E-book. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

BICHIR, Renata. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. 271 f. Programa de Doutorado em Ciência Política - Universidade do

Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/noticias/ckeditor/Bichir_tese_rev.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], v. 104, p. 104–137, 2016.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela Horesh; CANATO, Pamella. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 11, n. 2, 2017.

Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000200202&lng=en&tlng=en. Acesso em: 7 nov. 2021.

BICHIR, R, M; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. Em: ARRETCHE, M. A; MARQUES, E; FARIA, C. A. P (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. [S. l.]: Editora Unesp, 2019. p. 269–293.

BICHIR, PERES E SIMONI JR. Multilevel governance in federal systems: the case of social assistance policy in Brazil. **IPSA World Congress 2021**. Local Government, State Capacities and Public Policies in Federal States of the Global South, [s. l.], 2021.

BICHIR, R. M; SIMONI JR, Sergio. Determinants of the implementation of social assistance programs in Brazil: a multilevel approach. Paper apresentado no **44º encontro da Anpocs**, [s. l.], 2020.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 35, n. 102, p. e3510207, 2020.

BRASIL, Felipe Gonçalves; BICHIR, Renata. Policy Dynamics and Government Attention over Welfare Policies: An Analysis of the Brazilian Case. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 16, n. 1, 2022. Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212022000100204&tIng=en. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRUCH, Sarah K; WHITE, KaLeigh K. Politics, State discretion and retrenchment in safety net provision: evidence from the USA in the post-Welfare Reform era. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 459–483, 2018.

GOMES, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 4, 2010.

Disponível em:

http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100010&lng=en&nrm=iso&tIng=en. Acesso em: 22 abr. 2022.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA Transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], v. 36, n. 02, p. 36–53, 2017.

KAZEPOV, Yuri. Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion. Em: **Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion**. 1. ed. [S. l.]: Wiley-Blackwell, 2005. p. 03–42.

KAZEPOV, Y; BARBERIS, E. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. Em: MARX, I; KENNETH, N (org.). **Minimum Income Protection in Flux**. [S. l.]: Palgrave Macmillan, 2013. p. 197–224.

LASCOUMES, p; LE GALÈS, P. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 1–21, 2007.

LINZ, J; STEPAN, A. Inequality Inducing and Inequality Reducing Federalism: with a Special Reference to the Classic Outlier. Artigo apresentado no **XVIII Congresso da Associação Internacional de Ciência Política**, realizado na cidade de Quebec (Canadá), [s. l.], 2000.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 7, p. 8–35, 2013.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 845–889, 2005.

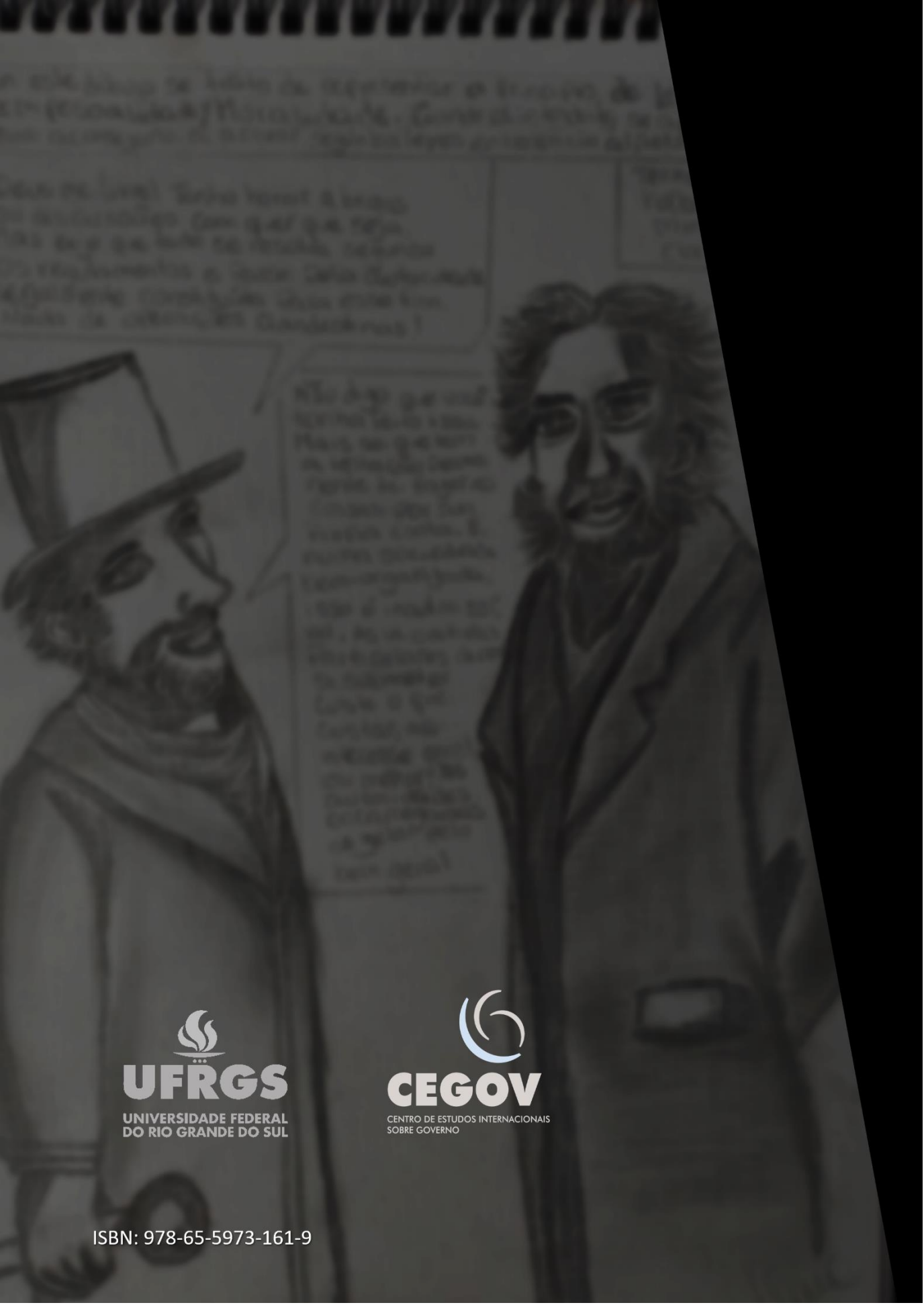
OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (org.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2005. E-book. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9780511491856/type/book>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, [s. l.], v. 57, n. 2, p. 399–441, 2014.

PETERSON, P. **The Priece of Federalism**. New York: Twentieth Century Fund, 1995.

SELLERS, J; LIDSTROM, A. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. **Governance** [s. l.], v. 20, n. 4, p. 609–632, 2007.

TREISMAN, D. **Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective**. Los Angeles: Department of Political Science University of California, 2002.



**UFRGS**
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

**CEGOV**
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

ISBN: 978-65-5973-161-9