

Revista Espaço de Diálogo e Desconexão

A presente edição da Revista Espaço de Diálogo e Desconexão (REDD) reúne reflexões que atravessam diferentes dimensões da vida social, econômica e política brasileira, compondo um mosaico de debates urgentes sobre trabalho, Estado, meio ambiente, envelhecimento e infância. Os artigos aqui apresentados, embora distintos em seus objetos, convergem na preocupação com a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável.

O texto **“Agricultura Familiar e o Associativismo: Produção e Comercialização da Farinha de Mandioca na Agrovila Nazaré e Região Circunvizinha, Castanhal-PA”**, de Rayssa Santos, Suely Cristina de Lima e Suezilde Ribeiro, destaca a relevância do associativismo como estratégia de fortalecimento da agricultura familiar. A pesquisa evidencia tanto o potencial produtivo da comunidade quanto os limites da comercialização, ainda fortemente dependente de atravessadores, apontando para a necessidade de aperfeiçoamento das práticas coletivas e institucionais. Na esfera teórica e política, o artigo **“Max Weber e o Papel do Carisma e da Burocracia no Estado Moderno”**, de Michael Bomm, revisita conceitos fundamentais da sociologia weberiana para compreender a formação do Estado moderno. Ao discutir carisma, burocracia e democracia plebiscitária, o autor ilumina tensões que permanecem atuais: o equilíbrio entre racionalização institucional e liderança política, e os limites impostos pela burocratização às práticas democráticas. A questão ambiental é abordada por Juliano Pereira em **“A Tutela Inibitória Ambiental: Análise da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal”**. O estudo analisa criticamente a efetividade dos instrumentos jurídicos de proteção preventiva do meio ambiente, ressaltando a importância dos princípios da precaução e da prevenção, bem como da atuação estratégica do Ministério Público. A pesquisa evidencia que a consolidação de um microssistema processual específico é condição para enfrentar os desafios de um cenário marcado por incertezas e degradações irreversíveis. No campo da inclusão social, o artigo **“Acessibilidade para Pessoas Idosas: Conjunturas Reais, Problemáticas e Desafios”**, de Ana Paula de Paula e colaboradores, discute as especificidades do envelhecimento e a necessidade de estratégias que garantam acessibilidade e inclusão. A análise revela o distanciamento entre a realidade brasileira e o ideal de políticas voltadas à população idosa, reforçando a urgência de considerar culturalmente as demandas desse grupo para promover sua plena participação social. Por fim, Thallita Silva, em **“Orçamento Público Federal e o Não Enfrentamento das Desigualdades entre Crianças e Adolescentes Brasileiras”**, examina o planejamento e execução orçamentária da União entre 2012 e 2023. O estudo mostra que, embora haja ações voltadas à promoção de direitos, estas não universalizam o acesso nem contemplam grupos em desvantagem social, resultando na manutenção das desigualdades e na fragilização das políticas voltadas à infância e adolescência.

Os artigos desta edição reafirmam o compromisso da REDD em promover o diálogo interdisciplinar e crítico. Ao tratar de temas como agricultura familiar, burocracia estatal, tutela ambiental, acessibilidade para idosos e orçamento público voltado à infância, os autores nos convidam a refletir sobre os caminhos possíveis para enfrentar desigualdades estruturais e construir políticas mais inclusivas.

A revista, assim, cumpre sua missão de ser espaço de desconexão das certezas e de abertura ao diálogo, estimulando a produção de conhecimento comprometido com a transformação social.

Flavia Traldi de Lima

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-6389-4764>

Marcos Paulo Dias Leite Resende

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-1015-1016>

Rodrigo Alberto Toledo

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-6232-4703>

Rodrigo Ribeiro de Sousa

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-9531-2255>



REVISTA ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESCONEXÃO

Link: <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/index>

Agricultura familiar e o associativismo: produção e comercialização da farinha de mandioca na Agrovila Nazaré e região circunvizinha, Castanhal-PA.

Recebido em: 14/02/2025.

Aceito para publicação em: 04/10/2025.

Rayssa Silva dos Santos¹

Suely Cristina Gomes de Lima²

Suezilde da Conceição Amaral Ribeiro³

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2025.v17i1.20010>

Resumo

A formação de associações de produtores é uma alternativa viável para gerar benefícios e fortalecer a agricultura familiar. Assim, essa pesquisa objetivou verificar a percepção dos associados produtores de farinha de mandioca sobre a atuação da Associação de Moradores e Agricultores da Agrovila Nazaré quanto ao cultivo da mandioca, produção e comercialização da farinha. Para a coleta dos dados foi utilizado um questionário estruturado, cujos resultados foram tabulados e analisados no software Microsoft Excel. A quantidade mensal de farinha produzida pelos associados é expressiva, equivalente a 78.600 kg. Quanto à renda mensal, 72,73% dos entrevistados recebem de 1 a 2 salários e 59% alegaram que a renda é obtida somente com a produção da farinha. Quanto à comercialização, 72,73% relataram que vendem a farinha que produzem somente para o atravessador e apenas 18,18% vendem uma parte do que produzem para a associação. Sobre a importância da associação no estímulo à produção da mandioca, produção da farinha e sua comercialização, 45,46% dos produtores consideram importante. Verificou-se que a associação precisa aperfeiçoar sua atuação para atender as necessidades dos associados, estimulando a cadeia produtiva da mandioca, principalmente em ações direcionadas à comercialização da farinha.

Palavras-chave: associativismo; agricultura familiar; cadeia da mandioca; comercialização.

Abstract

Family farming and associativism: production and commercialization of cassava flour in Agrovila Nazaré and surrounding region, Castanhal-PA.

The formation of producer associations is a viable alternative for generating benefits and strengthening family farming. Therefore, this research aimed to assess the perception of cassava flour producer

members regarding the work of the Agrovila Nazaré Residents and Farmers Association regarding cassava cultivation, flour production, and marketing. A structured questionnaire was used to collect data, the results of which were tabulated and analyzed in Microsoft Excel. The monthly quantity of flour produced by the members is significant, equivalent to 78,600 kg. Regarding monthly income,

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2196-383X>

² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4521-673X>

³ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1661-7609>

72.73% of respondents receive one to two monthly salaries, and 59% stated that their income comes solely from flour production. Regarding marketing, 72.73% reported selling the flour they produce exclusively to middlemen, and only 18.18% sell a portion of their production to the association. Regarding the importance of the association in stimulating cassava production, flour production, and its marketing, 45.46% of producers consider it important. It was found that the association needs to improve its performance to meet the needs of its members, stimulating the cassava production chain, especially in actions aimed at marketing the flour.

Keywords: associations; family farming; cassava chain; commercialization.

Resumen

Agricultura familiar y asociaciones: producción y comercialización de harina de yuca en Agrovila Nazaré y región circundante, Castanhal-PA.

La formación de asociaciones de productores es una alternativa viable para generar beneficios y fortalecer la agricultura familiar. Por lo tanto, esta investigación tuvo como objetivo evaluar la percepción de los socios productores de harina de yuca con respecto al trabajo de la Asociación de Residentes y Agricultores de Agrovila Nazaré en relación con el cultivo, la producción de harina y la comercialización de yuca. Se utilizó un cuestionario estructurado para recopilar datos, cuyos resultados se tabularon y analizaron en Microsoft Excel. La cantidad mensual de harina producida por los socios es significativa, equivalente a 78.600 kg. En cuanto a los ingresos mensuales, el 72,73% de los encuestados recibe uno o dos salarios mensuales, y el 59% afirmó que sus ingresos provienen únicamente de la producción de harina. En cuanto a la comercialización, el 72,73% declaró vender la harina que producen exclusivamente a intermediarios, y solo el 18,18% vende una parte de su producción a la asociación. En cuanto a la importancia de la asociación para estimular la producción de yuca, la producción de harina y su comercialización, el 45,46% de los productores la considera importante. Se constató que la asociación necesita mejorar su actuación para atender las necesidades de sus asociados, estimulando la cadena productiva de la yuca, especialmente en acciones dirigidas a la comercialización de la harina.

Palabras clave: asociaciones; agricultura familiar; cadena de yuca; marketing.

INTRODUÇÃO

Os agricultores familiares desempenham importante papel na segurança alimentar, uma vez que são responsáveis pela produção de quase 70% dos alimentos básicos consumidos pelos brasileiros, contribuindo para o desenvolvimento local já que grande parte da produção é destinada aos mercados locais e regionais, além de reduzir o êxodo rural (Scarabelot; Schneider, 2012; Serenini; Malysz, 2014).

Dentre os alimentos mais produzidos pela agricultura familiar, a mandioca recebe posição de destaque, uma vez que é uma cultura oriunda do Brasil e é a base alimentar de muitos povos, principalmente das famílias das regiões norte e nordeste. É um alimento energético e fonte de carboidratos, cultivado em pequenas áreas da propriedade rural dos agricultores, onde também é beneficiada, com pouca tecnologia, principalmente, da farinha de mesa (Silva, Alves; Aquino, 2011).

No estado do Pará, praticamente toda a produção de mandioca é destinada a fabricação da farinha, um dos principais itens componentes da dieta alimentar da população do estado. A maior parte da produção de farinha no Pará é realizada pela agricultura familiar, de forma artesanal em pequenas unidades de beneficiamento chamadas de casas de farinha ou retiros, sendo importante fonte de emprego e renda e segurança alimentar da população.

Ueno *et al.* (2016), afirmam que apesar da agricultura familiar desempenhar importante papel na economia brasileira, baixos são os investimentos direcionados a essa categoria, principalmente na disposição de auxílio para o escoamento de sua produção. Outros entraves sofridos para o

desenvolvimento da produção agrícola familiar no Brasil são a baixa capitalização, falta de acesso a linhas de créditos rurais, necessidade de acesso a novas tecnologias, carência de assistência técnica e a dificuldade de acesso aos mercados.

A agrovila Nazaré, localizada na zona rural do município de Castanhal, é uma importante produtora de mandioca na região do nordeste paraense. O cultivo dessa tuberosa na comunidade é realizado, principalmente, nas propriedades dos agricultores familiares, cuja produção está mais direcionada ao beneficiamento da farinha de mandioca do grupo seca que também ocorre na propriedade familiar.

A farinha produzida além de ser consumida pelo agricultor e sua família, também é destinada ao abastecimento do mercado local e regional, ou seja, é comercializada dentro da própria comunidade, na vizinhança e nas regiões próximas como outras comunidades e nas feiras livres de municípios adjacentes, seja através do próprio produtor ou por meio do atravessador, também conhecido como intermediário.

Diante dos desafios e potencialidades da agricultura familiar, a formação de associações pode contribuir na melhoria da atuação dessa categoria no mercado, proporcionando benefícios econômicos aos associados, uma vez que o associativismo é um instrumento que auxilia na construção de um ambiente favorável à permanência dos pequenos produtores no ambiente rural, gerando também melhores condições de vida (Sangalli *et al.*, 2015). A formação de associações é uma alternativa para o produtor rural se fortalecer e defender seus interesses buscando reivindicar melhorias ou fins econômicos para os associados como compra de insumos e auxílio para a produção e comercialização de seus produtos.

O objetivo desse trabalho foi verificar a percepção dos associados que são produtores de farinha de mandioca quanto a importância da atuação da Associação de Moradores e Agricultores da Agrovila Nazaré sobre o auxílio que oferecem aos seus associados para o cultivo da mandioca bem como para a produção da farinha de mandioca e sua comercialização no mercado local e/ou regional.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Às mãos da agricultura familiar: produção da farinha de mandioca

A mandiocultura representa importante fonte alimentar para grande parte da população mundial, especialmente nos países da América do Sul, África e Ásia, onde é primariamente a fonte de calorias e carboidratos. É uma cultura tradicional e tipicamente brasileira, cultivada para exploração das raízes, principalmente para uso na alimentação humana, sendo a parte aérea mais utilizada na alimentação animal (Correa, Farias; Mattos, 2005).

É uma cultura que possui diversas vantagens quando comparada a outros cultivos como a facilidade em se propagar, alta tolerância a períodos extensos de estiagem, rendimento satisfatório mesmo em solos de baixa fertilidade, potencial resistência e tolerância a pragas e doenças e dentre outros benefícios, tornando-a adaptável a diversificados tipos de ambientes e acessível à população, principalmente àquela com recursos econômicos reduzidos (Cereda, 2005).

A produção brasileira de raiz de mandioca no ano de 2020 foi equivalente a um pouco mais de 18,95 milhões de toneladas, colhidas numa área de 1,26 milhão de hectares. Dentre as regiões do país, a região norte lidera a produção de mandioca com 35,4% de participação na produção na safra nacional, seguida pelas regiões sul com 24,2%, nordeste com 21%, sudeste com 12% e região centro-oeste com 7,4% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

Dentre os estados componentes da região norte, o estado do Pará classifica-se como maior produtor, pois na safra do ano de 2020 sua participação na produção de mandioca da região foi majoritária, equivalente a 20,1%. Grande parte da produção dessa tuberosa no estado é proveniente da agricultura familiar, sendo o processo produtivo e o beneficiamento da raiz suas principais atividades, gerando postos de trabalho e classificando esse setor como de maior ocupação do meio rural paraense (Canali, 2018; Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará, 2018).

Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD (E-ISSN: 1984-1736).

A mandiocultura paraense destaca-se pela sua importância socioeconômica, pois além de gerar emprego e renda no meio rural também gera emprego nos centros urbanos onde os produtos são comercializados. Além dos aspectos econômicos, a produção artesanal paraense possui um importante caráter social, uma vez que a mandioca é cultivada essencialmente por pequenos produtores e agricultores familiares, cuja atividade produtiva contribui para a fixação do homem no campo, reduzindo sua evasão para a zona urbana (Cardoso *et al.*, 2001; Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará, 2017).

A partir da mandioca obtém-se vários subprodutos como a goma, o tucupi, o beiju e a farinha de tapioca, mas a farinha de mandioca, é a mais produzida e apreciada pelos consumidores. O processamento das raízes para a obtenção da farinha e demais subprodutos acontece principalmente nas chamadas casas de farinha que são pequenas estruturas produtivas que fabricam os produtos de maneira tradicional e artesanal baseado na mão de obra familiar.

Verifica-se então que a farinha de mandioca é um produto que possui alto valor agregado uma vez que o agricultor planta e colhe a mandioca, transforma em farinha e muitas vezes ele mesmo vende ao consumidor. Além disso, destaca-se nesse contexto, o conhecimento tradicional repassado através de gerações, já que a prática da mandiocultura e o saber-fazer farinha foram aprendidos pelos agricultores com as gerações passadas e repassadas às próximas gerações, perpetuando o conhecimento milenar que envolve a produção da farinha de mandioca (Galera, 2008; Souza *et al.*, 2017).

2.2. Agricultura familiar e o acesso a mercados

A agricultura familiar, nos últimos anos, tem contribuído para a produção de alimentos e insegurança alimentar no Brasil, uma vez que são responsáveis pela produção de uma parcela significativa de uma gama variada de alimentos. A partir dos anos 90, a agricultura familiar passou a ser reconhecida como importante categoria social e política. A mudança no olhar sobre essa categoria e aos problemas no meio rural promoveram a emergência de ações governamentais direcionadas aos pequenos agricultores, como a geração de políticas públicas para a agricultura familiar, onde se destacam os programas de compra institucional de alimentos dos agricultores familiares, que criam cadeias curtas agroalimentares e aproximam produtores e consumidores, fortalecendo a segurança alimentar e gerando renda aos agricultores (Cunha, Freitas; Salgado, 2017).

Os principais programas de compra institucional são o PAA, Programa de Aquisição de Alimentos e o PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar. O PAA foi criado com o objetivo de articular a compra dos produtos da agricultura familiar a ações de segurança alimentar, ou seja, promover a distribuição de alimentos para a população em vulnerabilidade social. O PNAE, por sua vez, através da Lei 11.947/2009, promove a segurança alimentar para os estudantes e estimula a geração de trabalho e renda no meio rural (Grisa; Schneider, 2014; Cunha; Freitas; Salgado, 2017).

No entanto, os pequenos produtores ainda enfrentam dificuldades no acesso a mercados parciais e diversificados, adaptados às suas características econômicas específicas, fundadas no trabalho familiar e na fusão entre unidade doméstica e unidade produtiva (Sabourin, 2014). Dentre as dificuldades para acessar os mercados institucionais, destacam-se questões relacionadas a mobilização da agricultura familiar até a entrega dos produtos às escolas e seu pagamento. De um lado, os agricultores precisam modificar seus processos produtivos, planejar a produção, organizar documentos e produtos para inserção nas chamadas públicas e por outro lado, as escolas e demais órgãos públicos precisam reconhecer as especificidades da agricultura familiar local, modificando os cardápios para contemplar os produtos locais, por exemplo (Assis *et al.*, 2019).

Além da adaptação do cardápio às condições locais, Baccarin *et al.* (2017), sugere como papel do poder público a capacitação dos produtores sobre a legislação, regularidade de entrega dos produtos, produção de gêneros alimentícios alternativos, realização de investimentos que permitam o beneficiamento de produtos pelos próprios agricultores, assim como orientar sobre a necessidade de atendimento às normas sanitárias.

Nesse contexto, é importante destacar que a legislação sanitária, muitas vezes, tem se mostrado incompatível com a realidade dos empreendimentos, propiciando a concentração de mercado a favor das grandes empresas agroalimentares, sobretudo as que fabricam produtos de alto valor agregado (Costa, Amorim Júnior; Silva, 2015). A exemplo, cita-se que, em muitos casos, há uma necessidade de realização de investimentos produtivos a fim de adequar o empreendimento do agricultor às normas fiscais, sanitárias e ambientais para a instalação de uma agroindústria, no entanto, tais investimentos podem encontrar limitações nas condições financeiras dos agricultores (Baccarin *et al.*, 2017). Assim, verifica-se a necessidade de adaptar as legislações sanitárias a realidade da agricultura familiar, para que dentro de suas possibilidades, possam adequar-se e ofertar produtos dentro dos requisitos mínimos necessários à produção e à comercialização de alimentos exigidos pela normativas vigentes e, assim, adquirir a certificação de seus produtos.

A inspeção e certificação dos produtos tem por finalidade preservar a saúde pública, garantindo a inocuidade e integridade dos alimentos, sendo fornecidos com qualidade apropriada ao consumo humano (Silva, 2014). A certificação é um dos requisitos necessários a comercialização de alimentos em redes de supermercados varejistas/atacadistas, assim como para venda aos mercados institucionais como o PAA e PNAE. Em relação ao PNAE especificamente, tal exigência está atrelada ao fato de que o programa atende a uma grande parcela de crianças e adolescentes, e devido ao volume de alimentos adquiridos e a responsabilidade pela saúde pública de uma população considerada vulnerável, devido a sua idade e maturidade imunológica, as condições sanitárias devem ser asseguradas (Trinches; Schneider, 2012).

Trinches e Schneider (2012), afirmam que muitos produtores têm interesse em acessar novos mercados, mas não conseguem devido a necessidade de legalização da agroindústria. As regulamentações que regem as grandes indústrias, também são aplicadas as agroindústrias familiares, fato que dificulta a adequação fiscal, ambiental e sanitária. Assim, esses agricultores acabam optando por manter sua autonomia ligada a informalidade e a nichos de mercado e circuitos locais/regionais de comercialização, do que a se formalizarem. Inclusive, o acesso aos mercados institucionais paga um preço mais justo ao produto do pequeno agricultor quando comparado ao preço pago pelos intermediários ou atravessadores.

Assim, para ter acesso a novos mercados, os agricultores familiares precisam regularizar seus empreendimentos através da implementação das Boas Práticas de Fabricação de alimentos e da certificação de seus produtos, enquanto que os órgãos de fiscalização, por sua vez, ao buscar compreender a realidade desses produtores e adaptar as normas para que consigam aplica-las em seu empreendimento, promovem a valorização e inserção dos produtos da agricultura familiar em diferentes mercados, resultando também em melhorias na qualidade de vida desses sujeitos e estimulando o desenvolvimento da economia local/regional.

2.3 Associativismo

Desde o início da história da humanidade, as pessoas buscam cooperar entre si visando satisfazer suas necessidades individuais e coletivas. Assim, no decorrer do tempo, surgiram diversas formas de associação, e dentre elas, encontra-se o associativismo, que surgiu com o intuito de reunir esforços individuais em prol dos interesses coletivos, buscando proporcionar benefícios aos associados (Alves, Teixeira; Pereira, 2017).

A associação, portanto, é um grupo de pessoas que se organizam para defender objetivos comuns, seja de uma comunidade ou de um setor econômico. É uma organização de direito privado, sem fins econômicos e lucrativos, e seu patrimônio é construído pela contribuição de seus associados, doações ou outros requisitos estipulados na Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, a qual institui o código civil brasileiro (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, 2019).

Ao estabelecer comparação entre as cooperativas e as associações o Sebrae afirma que

A diferença essencial está na natureza dos dois processos. Enquanto as associações são organizações que tem por finalidade a promoção de assistência social, educacional, cultural, representação política, defesa de interesses de classe, filantropia; as cooperativas têm finalidade essencialmente econômica, seu principal objetivo é o de viabilizar o negócio produtivo de seus associados junto ao mercado (SEBRAE, 2009, p.22)

O associativismo é uma alternativa viável para que uma comunidade ou grupo de pessoas passe a possuir maior expressão social, política, ambiental e econômica, proporcionando o seu fortalecimento mediante a sociedade. A associação objetiva implementar e defender os interesses de seus associados como também incentivar a melhoria técnica, profissional e cultural de seus integrantes (Lima *et al.*, 2009).

Para que o associativismo alcance os objetivos aos quais se propõe é necessário que os associados tenham conhecimento dos princípios básicos que regem esse sistema que são: adesão voluntária e livre, gestão democrática pelos associados, participação econômica dos associados, autonomia e independência, educação, formação e informação, cooperação entre as associações/cooperativas e o interesse pela comunidade (Alves, Teixeira; Pereira, 2017).

Nesse cenário encontra-se a agricultura familiar, segmento de suma importância para a população uma vez que produz grande parte dos produtos agropecuários e matérias-primas do Brasil. Esses pequenos produtores vêm demonstrando maior capacidade de produção e diversificação de produtos com utilização de tecnologia adaptada, no entanto, a maior dificuldade encontrada por esses agricultores é a comercialização de seus produtos (Ferreira, 2013).

Em vista disso, verifica-se a necessidade de criar estratégias diversificadas de acesso a mercados, promovendo assim a inserção desses sujeitos e a democratização desse processo. Assim, o associativismo mostra-se como alternativa para viabilizar as atividades econômicas, possibilitando aos empreendedores e pequenos produtores um caminho acessível para participar do mercado em condições melhores de concorrência, pois a competição direta com grandes redes alimentícias e a dependência de atravessadores, tornam mais difícil a disputa e sobrevivência dos pequenos agricultores (Ferreira, 2013; Eid *et al.*, 2015; Ramos, 2015).

Para Fagotti (2017), de maneira geral, o surgimento de associações formadas por produtores rurais são um meio facilitador para obtenção de créditos agrícolas, melhorias nas condições de produção, canais de comercialização e de organização de demandas diante das exigências do governo. O associativismo, então, atua como um mecanismo que minimiza os empecilhos ao crescimento das atividades agrícolas, pois ao possibilitarem a geração de renda, promovem uma série de efeitos benéficos que, em diversas áreas, podem contribuir com a dinamização econômica, fator essencial ao desenvolvimento (Sangalli *et al.*, 2015).

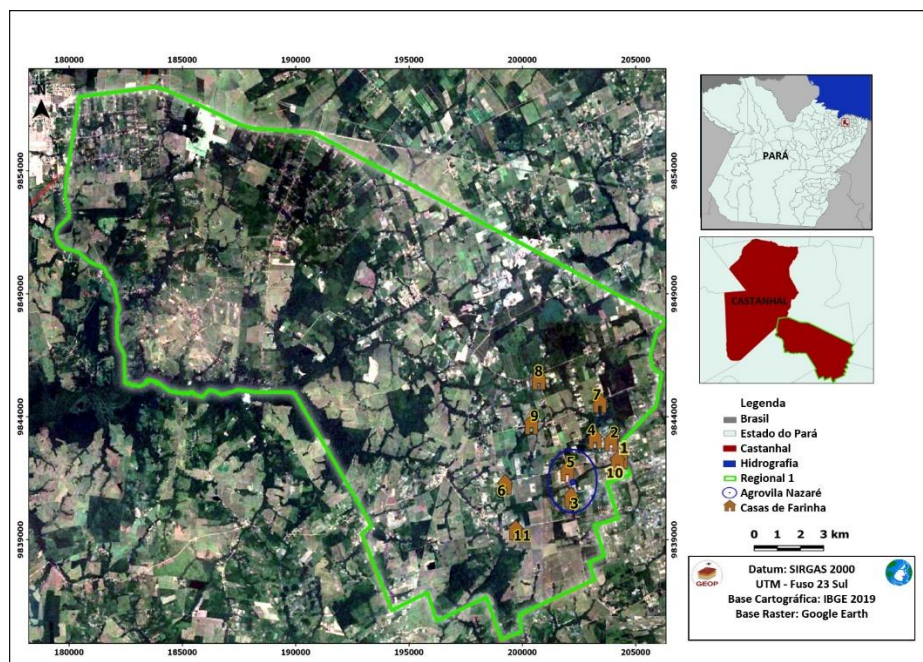
Assim, o associativismo pode ser visto como alternativa e meio para o fortalecimento das atividades produtivas familiares no campo, além de possibilitar a garantia de melhores condições de vida aos seus associados que, por consequência, refletirá no desenvolvimento da comunidade a qual estão inseridos, contudo, a associação não é capaz de atender por completo às expectativas dos seus associados principalmente no que tange à comercialização dos seus produtos e ganhos econômicos.

3. METODOLOGIA

O presente estudo foi desenvolvido junto aos associados da Associação de Moradores e Agricultores da Agrovila Nazaré (AMAN). Fundada em 2009, a AMAN possui sede na Agrovila de Nazaré, sendo integrada atualmente por 68 sócios, os quais produzem uma gama diversificada de alimentos como farinha de mandioca, feijão caupi, abóbora, macaxeira, laranja, limão, mamão, corante de urucum, pimenta-do-reino, coentro, cebolinha, couve e pimentinha que são comercializados em feiras livres, vendidos aos atravessadores ou repassados à associação que vende para o governo através dos programas institucionais PNAE, PAA.

Haja vista que o objetivo do trabalho está centrado na produção e comercialização da farinha de mandioca apenas 11 associados foram entrevistados, cuja localização das suas casas de farinha está destacada na Figura 1.

Figura 1: Localização das casas de farinha dos associados entrevistados



Fonte: Adaptado pelos autores.

Para a coleta dos dados, foi utilizado um questionário estruturado contendo perguntas fechadas e abertas, seguindo instruções de Gerhardt *et al.* (2009). O questionário continha perguntas de cunho socioeconômico, produtivo, acesso à mercados institucionais e participação da associação no estímulo à produção da mandioca e farinha na região, bem como sua comercialização. Os dados obtidos foram tabulados e analisados por meio do software Microsoft Excel utilizando as ferramentas disponíveis no próprio sistema.

Cabe ressaltar que o presente estudo foi avaliado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto Campinense de Ensino Superior (ICES-UNAMA) sob o protocolo nº 42639120.6.0000.5173. Os entrevistados convidados e que aceitaram participar da pesquisa, assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido o qual fornece informações gerais e os objetivos da pesquisa bem como os riscos e benefícios decorrentes da sua participação no estudo desenvolvido, assim como um Termo de Autorização para Uso de Imagem, Gravação e/ou Depoimento. Aos analfabetos, a pesquisadora responsável fez uma explicação detalhada da pesquisa e após a anuência do participante, foi recolhida sua digital.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Tabela 1 consta a relação dos produtores/proprietários das casas de farinha de mandioca associados à AMAN e suas respectivas quantidades mensais de produção e verifica-se que a produção da farinha de mandioca em sua totalidade é bastante expressiva. No entanto, ao estabelecer um comparativo da produção entre os associados, nota-se que varia bastante, e isso pode estar relacionado a forma de produção, pois alguns associados possuem maquinários mais especializados para auxiliar na fabricação da farinha como fornos e descascadoras mecânicas, elevando assim a capacidade produtiva.

Tabela 1: Quantidade mensal de farinha de mandioca produzida por associado.

Produtor	Farinha de mandioca produzida (kg/mês)*
1	12.000
2	2.400
3	6.000
4	3.000
5	6.000
6	4.800
7	12.000
8	12.000
9	4.800
10	9.600
11	6.000
Total	78.600

*Quantidade aproximada

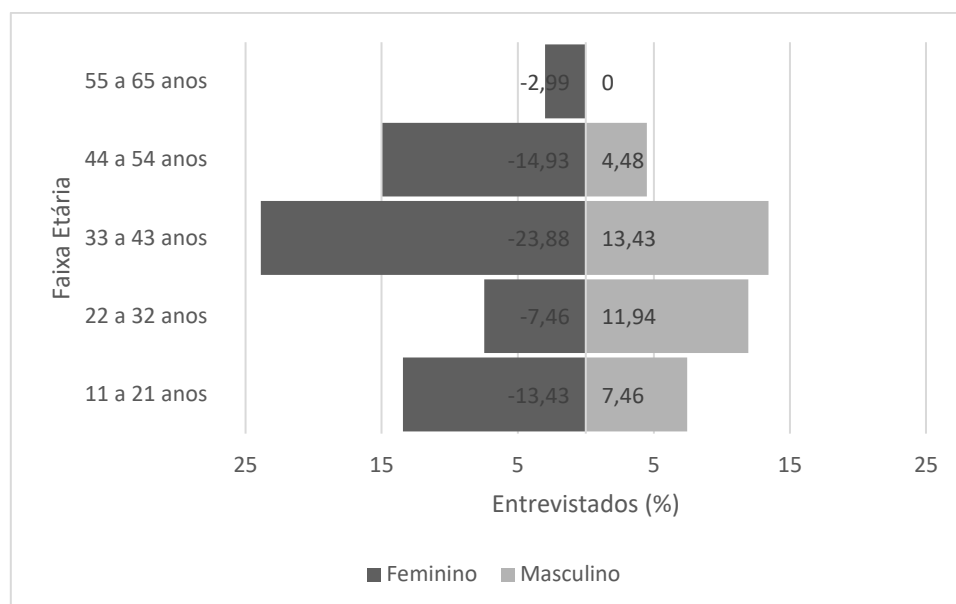
Fonte: Elaborado pelos autores.

Outro fator é a disponibilidade de mandioca para o processamento, uma vez que apesar da tuberosa não possuir um período de safra estabelecido, a sua colheita varia conforme o plantio do produtor. Segundo Silva (2010), a melhor época para o cultivo da mandioca é no início das primeiras chuvas, variando entre os meses de setembro até abril. O cultivo dessa raiz não possui época pré-definida, dessa forma, varia conforme a maturação da raiz, que pode ser colhida no primeiro ciclo, entre oito e doze meses após o plantio, ou no segundo ciclo, que varia entre treze e vinte e quatro meses após o plantio.

Cabe ressaltar que os produtores relataram que a quantidade de farinha de mandioca por eles produzida poderia ser maior caso produzissem com regularidade, ou seja, durante todas as semanas do mês e todos os meses do ano. Nesse contexto, é importante destacar que nem todos os associados possuem sua própria plantação de mandioca, requerendo, portanto, que comprem de outros produtores. E, por vezes, mesmo possuindo a própria plantação, se o período de colheita não é adequado, o associado precisa recorrer a compra da raiz com outros produtores.

A participação das mulheres na cadeia produtiva da mandioca é bastante significativa, sendo, portanto, a principal mão-de-obra nesse setor. Ao observar a Figura 2 nota-se que a maioria dos entrevistados, 62,69%, são do sexo feminino tendo como faixa etária majoritária entre 33 e 43 anos. É importante ressaltar nesse contexto a presença de crianças nas casas de farinha, uma vez que essas mulheres precisam levar os filhos consigo. Em seu estudo, Faria e Cruz (2009) também verificaram a presença corriqueira de mulheres acompanhadas de crianças no colo ou ao seu redor enquanto desempenham suas atividades na produção de farinha.

Figura 2: Faixa etária dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação às atividades desempenhadas nas casas de farinha, às mulheres cabe, principalmente, o descasque das raízes, enquanto os homens ficam responsáveis pelo arranquio das raízes, moagem, prensagem e torra, visto que são tarefas que requerem maior esforço físico. Rabelo (2022) também constatou essa divisão de tarefas, sendo a raspagem da mandioca atividade principal das mulheres enquanto a sevagem, prensagem e peneiragem da massa e a torra da farinha são atividades desempenhadas pelos homens. Rabelo (2022) também destaca a habilidade e os saberes das mulheres na produção da farinha bem como de outros produtos típicos paraenses, exaltando o seu protagonismo no cenário rural e familiar.

Quanto a renda mensal, a maioria dos entrevistados, 72,73%, recebem de 1 a 2 salários, 18,18% recebem de 2 a 3 salários e 9,09% recebem 3 a 4 salários. Verificou-se que 54,55% dos associados possuem a renda mensal proveniente somente da produção da farinha de mandioca e 45,45% dos associados possui a produção de farinha como renda principal, mas é complementada por outras atividades como produção de hortaliças, verduras e frutas.

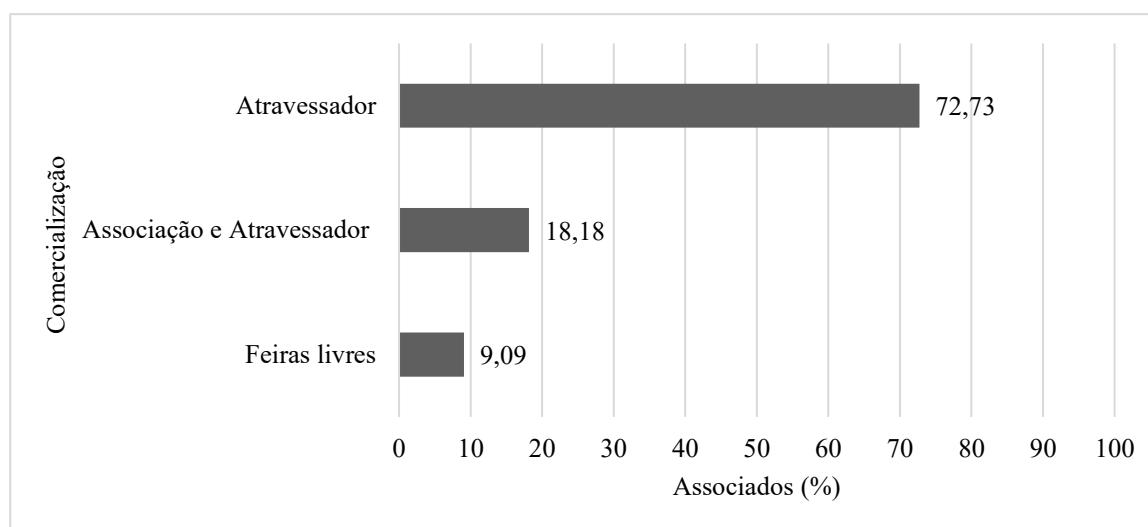
Alguns fatores podem ter influenciado nos baixos valores de renda mensal obtidos pelos agricultores, como a falta de matéria-prima, pois devido às fortes chuvas muitas plantações de mandioca foram perdidas, outro fator foi a demanda reduzida para a farinha de mandioca, já que os compradores ainda possuíam estoque desse produto e também a falta de mão-de-obra para auxiliar na produção, visto que muitas pessoas adoeceram devido a disseminação do vírus SARS-Cov-2 e outras, ou devido ao fornecimento de auxílio do governo, optaram por não trabalhar nas casas de farinha, resultando na baixa produção de farinha e consequentemente no baixo rendimento mensal dos produtores durante o período da presente pesquisa.

Barros Júnior (2015), ao questionar o rendimento médio mensal dos proprietários das casas de farinha localizadas no município de Lajedo, verificou que 76,4% afirmaram receber de 1 a 2 salários-mínimos, 11,8% recebem de 3 a 4 salários-mínimos e 11,8% recebem de 4 a 6 salários-mínimos. Dos entrevistados 59% alegaram que a renda é obtida somente com a produção da farinha e 41% afirmaram que complementam a renda com outras atividades.

Com relação a comercialização da farinha de mandioca (Figura 3), a maioria dos entrevistados relataram que vendem a farinha que produzem somente para o atravessador, uma parcela dos

associados vende parte da produção para a associação e outra parte para o atravessador e apenas uma pequena parcela dos entrevistados comercializam a farinha de mandioca que produzem diretamente nas feiras livres municipais.

Figura 3: Comercialização da farinha de mandioca.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como pode ser observado, apesar de estarem associados à AMAN, a maioria dos entrevistados comercializam a sua produção por meio dos atravessadores. Ao serem questionados sobre os motivos para tomada de tal decisão, alegaram que o pedido de farinha de mandioca feito pela associação é pouco, e como precisam vender o produto, recorrem a outras formas de comercialização, sendo a principal, o atravessador. Segundo o vice-presidente da associação, o pedido de farinha de mandioca aos associados é reduzido devido a quantidade de farinha solicitada através dos contratos estabelecidos com os programas do governo também ser reduzido e, por vezes, irregular. Modesto Júnior e Alves (2013), também constataram em seu estudo que o atravessador é o canal de comercialização mais importante utilizado pelos agricultores familiares do município de Moju para o escoamento de sua produção, seguido da venda ao mercado varejista.

Ao mapear a frequência da compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no Brasil, Machado *et al.* (2018), verificaram que as regiões norte e centro-oeste são as que apresentaram menor frequência de compra. Segundo os autores isso pode estar relacionado ao fato de que parte dos municípios dessas regiões comprem quantidades inferiores a 30% do que é estabelecido em lei para a compra de alimentos da agricultura familiar, que pode ser reflexo da falta de articulação entre gestores e agricultores e dificuldades logísticas. Os autores ainda colocam como outras possíveis causas a deficiente assistência técnica e a dificuldade do acesso ao crédito agrícola para os agricultores familiares.

Alguns associados relataram que apesar da associação comprar o produto por um preço melhor quando comparado ao preço estipulado pelo atravessador, optam em não vender a farinha de mandioca à associação devido à demora no repasse do dinheiro, uma vez que precisam pagar no final da semana as pessoas que auxiliam na colheita da mandioca e na produção da farinha, o que para eles é visto como vantagem quando a mercadoria é vendida ao atravessador, pois o repasse do dinheiro ocorre de forma instantânea, ou seja, no momento da entrega da farinha. Cabe destacar que também foi relatado a atuação do atravessador como um agente importante ao estímulo da produção da farinha de mandioca, pois alguns além de comprarem a mercadoria, também ajudam os proprietários na compra de maquinários, por exemplo, estabelecendo e fortalecendo relações de confiança.

Outro motivo citado por alguns proprietários para não vender o produto à associação, deve-se a exigência do selo sanitário em sua produção. Apesar da afirmativa sobre o conhecimento referente ao selo de inspeção estadual (SIE), verificou-se que 54,55% dos produtores não sabem do que se trata e, todos os associados, em unanimidade, afirmaram que não conhecem os benefícios que o selo pode proporcionar para a comercialização da sua produção. Dos entrevistados, apenas 27,27% disseram que possuem interesse em aderir o selo.

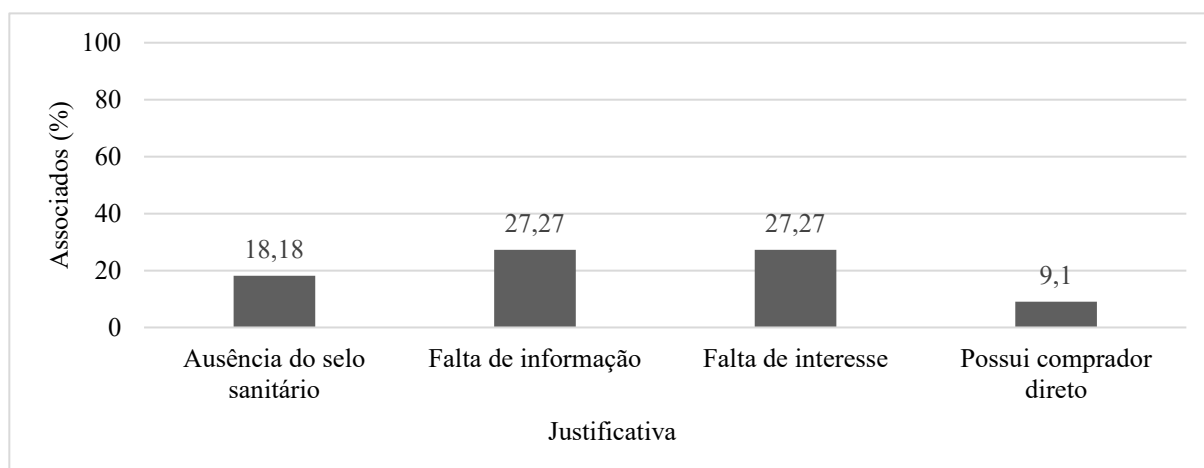
A falta de informações sobre o SIE pode estar relacionada a falta de interesse do proprietário em buscar melhorias ao seu empreendimento e à sua produção, visto que considera suficiente comercializar o seu produto aos atravessadores ou nas feiras livres dos municípios. A insuficiente atuação dos órgãos de fiscalização também contribui nessa decisão pois os agricultores carecem de orientação e principalmente de estímulo para buscar essas melhorias.

Quando questionados sobre os motivos que impedem a adesão ao SIE, 54,55% dos associados responderam que não possuem informações sobre os requisitos necessários para adesão ao selo, 27,27% não dispõem de recursos financeiros para realizar as adequações no estabelecimento de produção exigidas pela legislação vigente, 9,09% alegaram falta de interesse no assunto e 9,09% afirmaram que estão buscando realizar os ajustes necessários no ambiente de produção para conseguir o selo de inspeção estadual.

Para realizar a comercialização da farinha de mandioca para os programas de compras de alimentos do governo, PNAE e PAA, e também para a venda em supermercados varejistas e atacadistas, é necessário que o produtor de farinha de mandioca atenda às normas prescritas no decreto nº 1380/2015 que regulamenta a lei nº 7565/2011 que dispõe sobre as normas para o licenciamento de estabelecimentos processadores, registros e comercialização de produtos artesanais comestíveis de origem animal e vegetal no estado do Pará para conseguir o selo de inspeção estadual (SIE) (Pará, 2015).

Os associados à AMAN também foram questionados quanto à participação em programas institucionais do governo. Como resposta, apenas 18,18% participam dos programas governamentais de compras de alimentos através da associação, e dos 81,82% que não participam alegam ser por falta de informação de como acessar aos programas, sobre os requisitos necessários e demais informações, falta de interesse em participar, não participam devido à ausência de selo sanitário no produto ou não participam pois já possuem comprador regular, conforme pode ser observado na Figura 4.

Figura 4: Justificativa fornecida pelos associados para não participação dos programas de compras do governo.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se como importante problemática que permeia a produção da agricultura familiar, a falta de acesso à informação que, consequentemente, desencadeia na falta de interesse dos agricultores em procurar melhorias, de maneira geral, para a sua produção e comercialização. Por residirem em locais distantes dos centros urbanos aliado a rotina cansativa de trabalho, os pequenos produtores acabam não procurando o auxílio dos órgãos governamentais.

Por meio de práticas educativas, as atividades de assistência técnica têm um importante papel na relação entre órgãos governamentais e os produtores rurais, massificando o acesso a informações e conhecimentos de interesse público, gerando oportunidade de alcance a diversos tipos de serviços contribuindo, assim, efetivamente, no desenvolvimento rural (Bortolotti, 2014; Molina; Mourão, 2018).

Nesse contexto destaca-se a relevância da atuação desses órgãos na área rural, não somente como agentes fiscalizadores, mais também como agentes educacionais, uma vez que além de monitorar e coletar informações podem fornecer os esclarecimentos necessários conforme sua competência de atuação, despertando o interesse dos agricultores e assim, fomentando, o desenvolvimento no meio rural.

No entanto, verificou-se no presente estudo que apesar de 81,82% dos entrevistados terem recebido visita dos órgãos governamentais em seu ambiente de trabalho, apenas 9,09% disseram possuir acompanhamento desses órgãos na produção da farinha de mandioca, recebendo instruções para cálculo do rendimento da produção e orientações quanto as boas práticas de manipulação, por exemplo. Dentre o total de produtores entrevistados, 54,55% consideram a atuação desses órgãos regular e 45,45% alegam ser bom. Em relato, alguns produtores forneceram essa classificação pois não receberam represálias, uma vez que sua atuação é considerada irregular devido à falta das documentações necessárias para o funcionamento de seu empreendimento familiar.

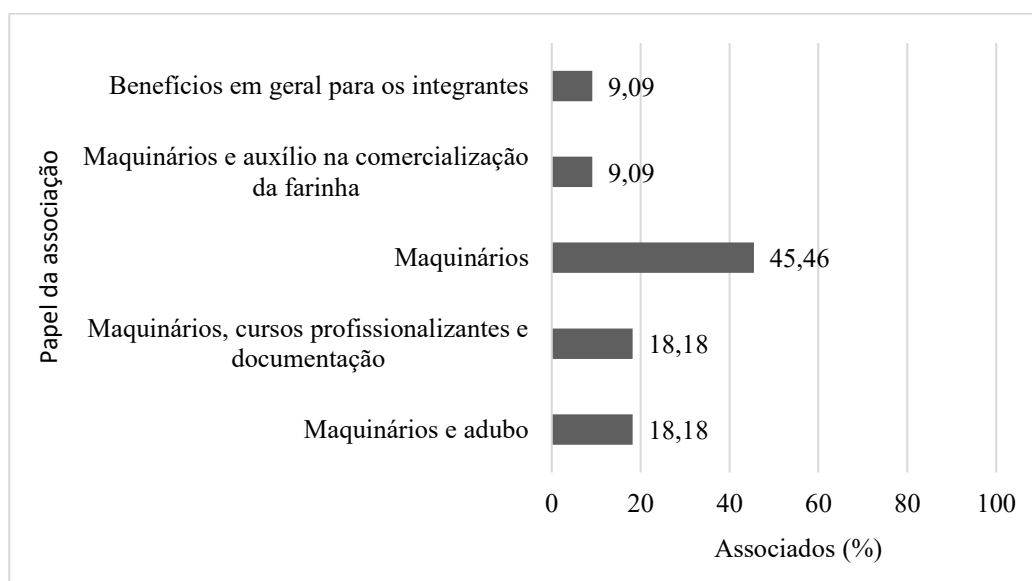
Cabe destacar também o relato de um produtor entrevistado de quando recebeu a visita de um órgão de fiscalização em seu ambiente de trabalho, o qual condenou suas instalações, classificando-as como inapropriadas a produção de alimentos. Em resposta, o proprietário informou que não dispõe de recursos financeiros para fazer as inúmeras melhorias que lhe foram impostas, uma vez que o que recebe por meio da venda de seu produto, é utilizado somente para o seu sustento e o de sua família.

Um dos grandes entraves para a agricultura familiar é a incompatibilidade das legislações fiscal, sanitária, previdenciária e ambiental às particularidades inerentes à agricultura familiar, pois as imposições requeridas para a unidade de beneficiamento familiar são as mesmas exigidas para as grandes empresas (Caruso, 2008).

Ainda segundo a autora supracitada, dentre as legislações, as dificuldades em atender as exigências das legislações sanitárias são consideradas como o principal problema enfrentado pelos pequenos produtores que querem criar ou regularizar seu empreendimento familiar. Tal fato gera desmotivação em muitos agricultores a realizar melhorias e investimentos para reduzir o grau de inadequação dos seus empreendimentos. Assim, com apoio institucional adequado e implantação de uma legislação ajustada à agricultura familiar, resultará na prosperidade dos empreendimentos de cunho familiar, pois estará condizente a escala de produção do agricultor, levando em consideração a realidade a qual está inserido, e atendendo às condições mínimas necessárias a produção de alimentos.

Tendo em vista que alguns dos objetivos que fundamentam o funcionamento de uma associação são o fortalecimento do associado junto ao mercado e a organização das suas cadeias produtivas (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, 2019), quando questionados sobre o papel desempenhado pela associação na agrovila, os associados relataram os benefícios que recebem enquanto integrantes da associação. Dessa forma, de maneira geral, observa-se que os associados alegaram que a atuação mais importante da associação é o fornecimento de maquinários como trator, plantadeira de maniva, roçadeira e grade aradora que auxiliam no cultivo na mandioca, conforme retratado na Figura 5.

Figura 5: Opinião dos associados quanto o papel da associação na agrovila.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo o vice-presidente da associação, o maquinário ofertado pela AMAN para uso dos associados é fornecido a um preço abaixo do mercado para facilitar o acesso. Em relação ao adubo, são feitas compras coletivas já que o preço é mais barato quando comparado a compras individuais. No que tange a documentação, por meio da associação, os associados podem realizar a solicitação do documento de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) e do Cadastro Ambiental Rural (CAR) junto à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER). A associação também emite aos associados declarações para alcance de aposentadoria rural, salário maternidade, benefício e auxílio-doença. Os cursos de capacitação ofertados para a comunidade são gratuitos e realizados em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

Sobre a importância da associação no estímulo à produção da mandioca, produção da farinha e sua comercialização, 45,46% alegaram considerar importante pois a associação ajuda na produção da mandioca e venda da farinha, 27,27% disseram que ajuda apenas na produção da mandioca, 18,18% afirmam que a associação precisa adotar mais medidas para auxiliar na comercialização da farinha e 9,09% afirmam que ajuda somente na venda da farinha.

De maneira geral, pode-se afirmar que a atuação da associação é satisfatória uma vez que busca atender as necessidades dos agricultores associados, estimulando a cadeia produtiva da mandioca, ao passo que também verifica-se a necessidade de aprimorar algumas ações mais direcionadas a comercialização da farinha de mandioca e representação de seus associados frente aos órgãos públicos e privados para realização de negociações visando acesso a novos mercados e informações, promovendo o desenvolvimento dos próprios associados bem como da associação e da comunidade a qual fazem parte.

5. CONCLUSÕES

A farinha de mandioca é um produto bastante apreciado na região norte e considerado essencial, uma vez que constitui a base alimentar de muitos povos da região. Possui grande importância socioeconômica já que, para muitas famílias no meio rural, é a principal fonte de renda

e subsistência, e cultural, pois é um alimento com alto valor agregado, uma vez que o “saber-fazer” tem sido repassado ao longo de gerações.

Tendo em vista a relevância da mandioca no cenário paraense, ressalta-se a necessidade de adotar ações que promovam o crescimento e fortalecimento de sua cadeia produtiva no estado. É importante também instaurar medidas que estimulem o beneficiamento da mandioca para obtenção de subprodutos, como a farinha, e sua comercialização, visando melhorar as condições de vida de seus produtores e promover a valorização desse produto regional.

A criação de associações mostra-se como alternativa viável para o fortalecimento dos produtores familiares uma vez que tem por premissa a conquista de benefícios visando a promoção do desenvolvimento de todos os seus integrantes para o segmento que representam. Assim, a AMAN possui importante papel na Agrovila de Nazaré e para seus associados, uma vez que suas ações estimulam a mandiocultura e, por consequência, o desenvolvimento local. No entanto, ainda se verifica a necessidade de adoção de mais medidas voltadas a comercialização da farinha de mandioca produzida por seus associados.

Por outro lado, é imprescindível destacar a atuação do governo municipal quanto agente fomentador do desenvolvimento rural local, e para isso, deve procurar criar mais ações voltadas à promoção do crescimento do meio rural e melhoria da qualidade de vida dos agricultores, por meio do acesso a informação e, principalmente, cumprindo o previsto em lei no que tange à compra de alimentos da agricultura familiar.

Quanto aos órgãos governamentais cabe realizar o acompanhamento da produção da mandioca e da farinha fabricada por esses produtores, ofertando cursos de capacitação e, conforme área de atuação, facilitando não somente o acesso a informação, mas também criando ou ajustando as exigências das legislações de forma a torná-las mais acessíveis, estimulando, assim, o interesse dos agricultores em adotar essas medidas para regularizar o seu empreendimento.

Nesse contexto, é importante considerar a realidade dos agricultores familiares, assim como a especificidade de muitos produtos que fabricam, e em vista disso, buscar adequar as normativas para que consigam ajustar o seu estabelecimento às normas estabelecidas pela legislação vigente. No que se refere a legislação sanitária, o estado do Pará está buscando criar normativas mais acessíveis visando a regularização dos empreendimentos familiares e certificação dos produtos artesanais.

É importante ressaltar, ainda, que há carência de pesquisas nessa área na literatura, pois há poucos trabalhos na atualidade explorando a produção da farinha de mandioca e suas variadas vertentes, principalmente no que se refere a avaliar as condições de processamento destacando a realidade dos agricultores familiares bem como as dificuldades por eles enfrentadas. Tal fato pode estar relacionado a dificuldade de acesso às casas de farinha que, em sua maioria, estão localizadas em áreas mais afastadas. Outro ponto a ser destacado é o receio dos agricultores em participar dessas pesquisas pois, muitas vezes, temem retaliações que resultem no fechamento dos seus empreendimentos ou que sejam feitas exigências as quais não possam cumprir.

Com base nesse cenário, apesar das dificuldades, novos estudos devem ser desenvolvidos nas casas de farinha, como o fornecimento de orientação e capacitação sobre as Boas Práticas de Fabricação da farinha de mandioca, regularização dos empreendimentos agroalimentares e certificação de produtos artesanais, dentre outras atuações nessa área. A elaboração de ações conjuntas com os pequenos produtores possibilitará a construção de novos conhecimentos por meio da troca de saberes empíricos e científicos, buscando aprimorar a mandiocultura na região e o processo de fabricação e comercialização da farinha de mandioca produzida pela agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ADEPARÁ. **Adepará reúne com produtores de farinha de São Miguel do Guamá.** Belém: Agência Pará de Notícias, 2017. Disponível em: <http://adepara.pa.gov.br/artigos/adepar%C3%A1->

[re%C3%BAno-com-produtores-de-farinha-de-s%C3%A3o-miguel-do-guam%C3%A1](#). Acesso em: 20 mai. 2021.

ADEPARÁ. **Estado lança programa de incentivo à produção no Congresso Brasileiro de Mandioca**. Belém: Agência Pará de Notícias, 2018. Disponível em: <http://www.adepara.pa.gov.br/artigos/estado-lan%C3%A7a-programa-de-incentivo-%C3%A0-produ%C3%A7%C3%A3o-no-congresso-brasileiro-de-mandioca>. Acesso em: 20 mai. 2021.

ALVES, ICP.; TEIXEIRA, SMS.; PEREIRA, FBA. Associativismo: abordagem teórica e seus princípios. In: JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E EXTENSÃO, 8., 2017, Paraíso do Tocantins, Tocantins. **Anais [...]**. Paraíso do Tocantins, Tocantins: JICE, 2017. p.1-9. Disponível em: <https://propi.ifto.edu.br/ocs/index.php/jice/8jice/paper/viewFile/8422/3947#:~:text=O%20associativismo%20consiste%20no%20modo,qualidade%20de%20vida%20dos%20associados>. Acesso em: 20 mai. 2021.

ASSIS, TRP; FRANÇA, AGM; COELHO, AM. Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso a mercados institucionais em três municípios mineiros. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.57, n.4, p.577-593, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/BCKzGpHFdqBMChDYbTkcV4F/?lang=pt>. Acesso em: 20 mai. 2021.

BACCARIN, JG; TRICHES, RM; ARRUDA TEO, CRP; SILVA, DBP. Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.55, n.1, p.103-122, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/FSg7rmxPPTX6nSPLfFvQ7QC/?lang=pt>. Acesso em: 21 mai. 2021.

BARROS JÚNIOR, AP. **Impactos ambientais da vulnerabilidade dos trabalhadores nas casas de farinha no agreste pernambucano**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/17209/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Ant%C3%B4nio%20Pacheco_Definitiva.pdf. Acesso em: 21 mai. 2021.

BORTOLOTTI, MA. **O papel da assistência técnica e extensão rural na evolução dos agroecossistemas familiares, fundamentados por práticas agroecológicas na microrregião de Pato Branco-PR**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2014. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1121/1/PB_PPGDR_M_Bortolotti_Monica_Aparecida_2014.pdf. Acesso em: 22 mai. 2021.

CANALI, H. **Maior produtor brasileiro de mandioca, Pará recebe encontro internacional**. Governo do Pará: Secretaria de Planejamento, 2018. Disponível em: <https://www.seplan.pa.gov.br/maior-produtor-brasileiro-de-mandioca-par%C3%A1-recebe-encontro-internacional>. Acesso em: 22 mai. 2021.

CARDOSO, EMR.; MÜLLER, AA.; SANTOS, AIM.; HOMMA, AKO.; ALVES, RNB. **Processamento e comercialização de produtos derivados de mandioca no nordeste paraense**. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2001. 29 p. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/63288/1/Oriental-Doc102.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2021.

CARUSO, CO. **A agroindústria familiar no extremo sul gaúcho: limites e possibilidades de uma estratégia de reprodução social**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-782/a-agroindustria-familiar-no-extremo-sul-gaicho--limites-e-possibilidades-de-uma-estrategia-de-reproducao-social>. Acesso em: 23 mai. 2021.

CEREDA, MP. Conservação de raízes. In: SOUZA LS; FARIAS ARN, MATTOS PLP, FUKUDA WMG (Eds.), **Processamento e Utilização da Mandioca**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2005. Cap.6, p. 204-218.

CORREA, AD.; FARIAS, ARN.; MATTOS, PLP. Utilização da mandioca e de seus produtos na alimentação humana. In: SOUZA LS, FARIAS ARN, MATTOS PLP, FUKUDA WMG (Eds.), **Processamento e Utilização da Mandioca**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2005. Cap.7, p. 221-298.

GERHARDT, TE.; RAMOS, ICA.; RIQUINHO, DL.; SANTOS, DL. Estrutura do Projeto de Pesquisa. In: GERHARDT, TE; SILVEIRA, DT. (eds.), **Métodos de Pesquisa** (1ªed.,). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Cap. 2, p.31-42. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

COSTA, BAL; AMORIM JÚNIOR, PCG; SILVA, MG. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.53, n.1, p.109-126, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/8DRytywCn4f84zpSpxVN8h/>. Acesso em: 23 mai. 2021.

CUNHA, WA; FREITAS, AF; SALGADO, RJSF. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.55, n.3, p.427-444, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/RqL7PnprCkXDCTWxD4GhVRj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 mai. 2021.

EID, F.; ADDOR, F.; CHIARIELLO, CL.; LARICCHIA, CR.; KAWAKAMI, A. Políticas de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária: uma análise do diálogo entre a prática das cooperativas do MST e as políticas governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v.11, n.22, p.1-31, 2015. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rt/article/view/3133>. Acesso em: 24 mai. 2021.

FAGOTTI, LN. Associativismo e agricultura familiar: reflexões sobre uma associação de produtores rurais no interior paulista. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v.9, n.1, p.1-29, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/10948>. Acesso em: 24 mai. 2021.

FARIA, M.S.; CRUZ, J.O. Casas de farinha: mulheres e representações sociais. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DE COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba, Paraná. **Anais [...]**. Curitiba, Paraná: INTERCOM, 2009. p. 1-15. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-2109-1.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2025.

FERREIRA, LA. **Estratégias de acesso a mercados para a agricultura familiar**. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013. 70p. Disponível em: [Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD \(E-ISSN: 1984-1736\).](#)

<https://www.ufrb.edu.br/proexc/images/cartilha-estrategia-de-acesso-a-mercados-para-a-agricultura-familiar-fundacao-banco-do-brasil.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

GALERA, JMSV. Estruturação genética do germoplasma de mandioca através de informações comparativas entre estudos biológicos e antropológicos. 2008. Dissertação (Mestrado) - Instituto Agrônomo, Campinas, 2008. Disponível em: <http://sbmandioca.org/estruturacao-genetica-do-germoplasma-de-mandioca/>. Acesso em: 25 mai. 2021.

RABELO, S.C.M. **Raspadeiras de mandioca**: a mulher na produção da farinha de mandioca, na vila de São Jorge/Igarapé-Açu/PA. 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Castanhal, 2022. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPA_d63d126152cab2746138713bdb92ff5e. Acesso em: 16 jul. 2025.

GERHARDT, TE.; RAMOS, ICA.; RIQUINHO, DL.; SANTOS, DL. Estrutura do Projeto de Pesquisa. In: GERHARDT, TE; SILVEIRA, DT. (eds.), **Métodos de Pesquisa** (1ªed.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Cap. 2, p.31-42. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.52 (Supl.1), S125-S146, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WDsndRqMPtmf/>. Acesso em: 25 mai. 2021.

IBGE. **Indicadores IBGE**: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola e Estatística da Produção Agrícola. Diretoria de Pesquisa: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Producao_Agricola/Levantamento_Sistematico_da_Producao_Agricola_\[mensal\]/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2020/estProdAgri_202012.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Producao_Agricola/Levantamento_Sistematico_da_Producao_Agricola_[mensal]/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2020/estProdAgri_202012.pdf). Acesso em: 25 mai. 2021.

LIMA, B.; COSTA, D.; CAVALCANTI, N.; FEITOSA FILHO, NN. **Cartilha do Agricultor Familiar**: associativismo e cooperativismo solidário. Capacitação da Tecnologia Social PAIS: Fundação Banco do Brasil, 2009. Disponível em: https://fbb.org.br/pt-br/?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=20&id=33&Itemid=1000000000000. Acesso em: 26 mai. 2021.

MACHADO, PMO.; SCHMITZ, BAS.; GONZÁLEZ-CHICA, DA.; CORSO, ACT.; VASCONCELOS, FAG.; GABRIEL, CG. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.23, n.12, p.4153-4164, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/QdL4Yswv459pkKsWdvMBqtt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 mai. 2021.

MODESTO JÚNIOR, MS.; ALVES, RNB. Canais de comercialização de farinha de mandioca (*Manihot esculenta* Crantz) utilizados por agricultores familiares de Moju, PA. In CONGRESSO BRASILEIRO DE MANDIOCA, 15., 2013. Salvador, BA. **Anais [...]**. Salvador, BA: CBM, 2013. p.1-5. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/92784/1/003-aspectos-20729.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2021.

MOLINA, CD.; MOURÃO, APM. Assistência Técnica agrônômica para agricultores na região oeste do Paraná. **Revista Cultivando o Saber**, v.11, n.1, p.45-59, 2018. Disponível em: https://www.fag.edu.br/upload/revista/cultivando_o_saber/5ab39c57a5b0b.pdf. Acesso em: 26 mai. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 1.380, de 3 de setembro de 2015**. Regulamenta a lei nº 7.565 de 25/10/2011. Pará: Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará, [2015]. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bra181264.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2021.

RAMOS, BAF. **Governança empresarial de Tiradentes**: associativismo e transformação. Belo Horizonte: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2015. Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/MG/Artigos/Governanca Empresarial Tiradentes Associativismo Transformacao Sebrae Minas.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/MG/Artigos/Governanca_Empresarial_Tiradentes_Associativismo_Transformacao_Sebrae_Minas.pdf). Acesso em: 27 mai. 2021.

SABOURIN, E. Acesso aos mercados para a agricultura familiar: uma leitura pela reciprocidade e a economia solidária. **Revista Econômica do Nordeste**, v.45, n.1, p.21-35, 2014. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/496/392>. Acesso em: 27 mai. 2021.

SANGALLI, AR.; SILVA, HCH.; SILVA, IF.; SCHLINDWEIN, MM. Associativismo na agricultura familiar: contribuições para o estudo do desenvolvimento do assentamento rural Lagoa Grande, em Dourados (MS), Brasil. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v.17, n.2, p.225-238, 2015. Disponível em: <http://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/994>. Acesso em: 27 mai. 2021.

SCARABELLOT, M; SCHNEIDER, S. As cadeias agroalimentares curtas e desenvolvimento local - um estudo de caso no município de Nova Veneza/SC. **Faz Ciência**, v.14, n.19, p.101-130, 2012. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/8028/8030>. Acesso em: 27 mai. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. Associação. 1 ed. Brasília-DF: SEBRAE, 2009. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/DAD2C8C4D5F6C26B8325766A005102D0/\\$File/NT00042C26.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/DAD2C8C4D5F6C26B8325766A005102D0/$File/NT00042C26.pdf). Acesso em: 14 jul. 2025.

SERENINI, MJ; MALYSZ, ST. A importância da agricultura familiar na produção de alimentos. **Cadernos PDE**, v.1, n.1, p.3-28, 2014. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_unepar-campomourao_geo_artigo_marcio_jose_serenini.pdf. Acesso em: 27 mai. 2021.

SENAR. **Organizações coletivas no meio rural: associativismo e cooperativismo**. Brasília: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, 2019. Disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/259_ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-COLETIVAS-NO-MEIO-RURAL_191009_204232.pdf. Acesso em: 28 mai. 2021.

SILVA, ACB.; ALVES, MAV.; AQUINO, DT. A importância da produção da mandioca na comunidade do Castanho-Garanhuns-PE. **Breves contribuciones del I.G.E**, v.1, n.22, p.75-90, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4055908>. Acesso em: 28 mai. 2021.

- SILVA, CM. **A produção artesanal e agricultura familiar de Várzea Grande/MT**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso, Mato Grosso, 2010.
- SOUZA, FEC.; OLIVEIRA, LKB.; COSTA, RS.; SILVA, CMF. Relato de experiência: a produção de mandioca como meio de preservação dos costumes e do conhecimento tradicional na comunidade de Lagoa de São João, Aracoiaba-CE. In: ENCONTRO REGIONAL DE AGROECOLOGIA DO NORDESTE, 16., Rio Largo, Alagoas. **Anais [...]** Rio Largo, Alagoas: ERA, 2017. p.1-4. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/ojs2-somente-consulta/index.php/era/article/view/3563/2885>. Acesso em: 28 mai. 2021.
- TRINCHES, RM; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar, **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.20, n.1, p.66-106, 2012. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/349>. Acesso em: 28 mai. 2021.
- UENO, VA., NEVES, MC., QUEIROGA, JL., RAMOS FILHO, LO., OLIVEIRA, LP. **Estratégias de comercialização da agricultura familiar**: estudo de caso em assentamentos rurais do estado de São Paulo. Embrapa Meio Ambiente, 2016. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1065665/1/2016AA50.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2021.

A tutela inibitória ambiental: análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Recebido em: 02/07/2025.

Aceito para publicação em: 04/10/2025.

Juliano Gil Alves Pereira¹

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2025.v17i1.20403>

Resumo

A presente pesquisa aborda a efetividade da tutela inibitória ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na análise da jurisprudência dos tribunais superiores. A problemática central consiste em investigar até que ponto os instrumentos legais existentes são suficientes para garantir a proteção preventiva do meio ambiente, diante de um cenário marcado por incertezas científicas, omissões institucionais e degradações irreversíveis. O objetivo principal do trabalho é examinar criticamente o regime jurídico da tutela inibitória, confrontando-o com a doutrina especializada e as decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de avaliar a consistência e os limites da atuação jurisdicional preventiva no campo ambiental. Utiliza-se como metodologia a pesquisa qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática e análise de jurisprudência paradigmática, complementada por revisão bibliográfica de autores nacionais e estrangeiros especializados em direito ambiental, processo civil e teoria constitucional. Conclui-se que a efetividade da tutela inibitória ambiental depende da consolidação de um microsistema processual específico, da valorização de princípios como precaução e prevenção, da capacitação técnica dos operadores do direito e da atuação estratégica do Ministério Público.

Palavras-chave: Tutela inibitória ambiental; Direito ambiental; Jurisprudência dos tribunais superiores; Princípio da precaução; Ministério Público.

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade de Rio Verde (1995); Doutor em Direito pela Universidad del Museo Social Argentino - UMSA, em Buenos Aires (2016); Mestre em Direito pela UNIFRAN - Universidade de Franca (2005). Atualmente é professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Direitos Humanos) da UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; professor da FUNEC - Fundação Municipal de Educação e Cultura de Santa Fé do Sul. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Processual Civil, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos humanos, justiça, políticas públicas, direito de família e cidadania plena. Advogado militante na Comarca de Santa Fé do Sul-SP. Atuou como membro relator do XI Tribunal de Ética e Disciplina da OABSP, sediado em São José do Rio Preto, de 2013 a 2015. Atua como membro relator do XXV Tribunal de Ética e Disciplina da OABSP, sediado em Fernandópolis, desde 2016. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5928-1666>

Abstract

Environmental Injunction: Analysis of the Jurisprudence of the Superior Court of Justice and the Supreme Federal Court

This research addresses the effectiveness of environmental injunctive relief (*tutela inibitória ambiental*) within the Brazilian legal framework, with emphasis on the jurisprudence of the higher courts. The central issue consists in investigating to what extent the existing legal instruments are sufficient to ensure the preventive protection of the environment, in a context marked by scientific uncertainty, institutional omissions, and irreversible environmental degradation. The main objective is to critically examine the legal regime of injunctive relief, confronting it with specialized legal doctrine and recent decisions by the Superior Court of Justice (STJ) and the Federal Supreme Court (STF), in order to assess the consistency and limits of judicial preventive action in the environmental field. The methodology adopted is qualitative, with a legal-dogmatic approach and jurisprudential analysis, complemented by a bibliographic review of national and international authors specialized in environmental law, civil procedure, and constitutional theory. The conclusion is that the effectiveness of environmental injunctive relief depends on consolidating a specific procedural microsystem, valuing principles such as precaution and prevention, improving the technical training of legal professionals, and promoting the strategic role of the Public Prosecutor's Office.

Keywords: Environmental injunctive relief; Environmental law; Higher courts' jurisprudence; Precautionary principle; Public Prosecutor's Office.

Resumen

La tutela inibitoria ambiental: análisis de la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia y de la Corte Suprema Federal.

La presente investigación aborda la efectividad de la tutela inibitoria ambiental en el ordenamiento jurídico brasileño, con énfasis en el análisis de la jurisprudencia de los tribunales superiores. La problemática central consiste en investigar hasta qué punto los instrumentos legales existentes son suficientes para garantizar la protección preventiva del medio ambiente, ante un escenario marcado por incertidumbres científicas, omisiones institucionales y degradaciones irreversibles. El objetivo principal del trabajo es examinar críticamente el régimen jurídico de la tutela inibitoria, confrontándolo con la doctrina especializada y las decisiones recientes del Superior Tribunal de Justicia (STJ) y del Supremo Tribunal Federal (STF), con el fin de evaluar la consistencia y los límites de la actuación jurisdiccional preventiva en el ámbito ambiental. Se utiliza como metodología la investigación cualitativa, con enfoque jurídico-dogmático y análisis de jurisprudencia paradigmática, complementada por una revisión bibliográfica de autores nacionales y extranjeros especializados en derecho ambiental, proceso civil y teoría constitucional. Se concluye que la efectividad de la tutela inibitoria ambiental depende de la consolidación de un microsistema procesal específico, de la valorización de principios como la precaución y la prevención, de la capacitación técnica de los operadores del derecho y de la actuación estratégica del Ministerio Público.

Palabras clave: Tutela inibitoria ambiental; Derecho ambiental.

INTRODUÇÃO

A tutela inibitória, como mecanismo processual autônomo, voltado especificamente à prevenção de ilícitos, emerge como figura central no arsenal das técnicas processuais modernas de efetivação de direitos fundamentais. Em um contexto jurídico cada vez mais orientado para a proteção prospectiva e integral de bens jurídicos coletivos, a sua importância torna-se ainda mais acentuada.

Com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), essa modalidade de tutela passou a ter previsão normativa explícita, tanto no plano das tutelas provisórias (Art. 300)

quanto no âmbito das tutelas definitivas de natureza mandamental (Art. 497). Sua natureza é inconfundivelmente voltada ao futuro (Brasil, 2015).

Visa, assim, impedir a concretização de um ilícito ainda em potencial, funcionando como salvaguarda à integridade de bens jurídicos que, por sua própria essência, não admitem recomposição eficaz após a lesão, como é o caso paradigmático do meio ambiente. O mundo contemporâneo apresenta um panorama de crescente tensionamento entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

A intensificação das atividades industriais, a urbanização acelerada e frequentemente desordenada, a lógica extrativista de produção e a expansão do agronegócio sobre territórios ambientalmente sensíveis têm provocado um processo sistemático de degradação ambiental. Essa realidade evidencia a insuficiência dos modelos jurídicos baseados exclusivamente na repressão de danos já consumados.

Nesse cenário, a tutela preventiva - e, especialmente, a tutela inibitória - passa a desempenhar papel de destaque, assumindo função não meramente supletiva, mas estruturante do Direito Ambiental contemporâneo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) rompeu com paradigmas anteriores ao positivizar, em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de natureza difusa e intergeracional (Brasil, 1998). Trata-se de um marco normativo e político que reconhece o meio ambiente não apenas como bem jurídico a ser protegido pelo Estado, mas como condição *sine qua non* para a existência digna.

A proteção ambiental passa, assim, a ser concebida como responsabilidade compartilhada entre o Estado e a coletividade, exigindo medidas proativas e não apenas reativas. Nesse contexto, a tutela inibitória se harmoniza com os princípios constitucionais da prevenção e da precaução, assegurando que o Judiciário atue antes que o dano se consume e, portanto, quando ainda é possível preservar o equilíbrio ecológico.

A complexidade dessa temática, no entanto, não se esgota na previsão legal da tutela inibitória. O ponto nevrálgico do debate jurídico reside na articulação entre os princípios constitucionais ambientais e os limites hermenêuticos que a jurisprudência dos tribunais superiores, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), impõe à atuação preventiva do Poder Judiciário.

Em diversas oportunidades, as Cortes superiores têm sinalizado com reservas quanto à possibilidade de que medidas inibitórias venham a assumir o papel de controle difuso de constitucionalidade, especialmente em ações civis públicas que visem suspender ou neutralizar os efeitos de normas infralegais ou mesmo de atos legislativos primários tidos como ambientalmente lesivos.

Em um primeiro momento, propõe-se a analisar o fundamento constitucional da tutela inibitória, a partir da hermenêutica dos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador. Em seguida, examina-se o espaço de atuação do juiz na concessão dessa tutela, especialmente diante da jurisprudência do STF e do STJ, com foco em decisões que tratam da compatibilidade entre a tutela inibitória e a vedação ao controle difuso de constitucionalidade em ações civis públicas ambientais.

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar que a tutela inibitória, quando corretamente compreendida e aplicada, constitui instrumento essencial para a proteção dos direitos fundamentais de natureza ecológica, funcionando como verdadeira concretização do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, adota-se como hipótese a insuficiência dos critérios atualmente utilizados pelos tribunais superiores para avaliar a concessão da tutela inibitória, em razão de um formalismo excessivo e de uma leitura estreita da separação de poderes, que acabam por obstaculizar a proteção ambiental efetiva. No plano metodológico, o artigo parte de uma abordagem qualitativa, com base em revisão doutrinária, análise jurisprudencial e estudo de casos.

Conclui-se, por ora, que a tutela inibitória ambiental, embora prevista em lei e respaldada por princípios constitucionais robustos, ainda enfrenta entraves hermenêuticos e procedimentais que dificultam sua aplicação sistemática. Superar tais obstáculos requer não apenas alterações normativas pontuais, mas, sobretudo, uma reorientação da cultura jurídica, em direção a um modelo de processo ambiental que privilegie a prevenção, a participação social e a justiça intergeracional.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA TUTELA INIBITÓRIA NO DIREITO BRASILEIRO.

A tutela inibitória, como técnica de proteção jurisdicional voltada à salvaguarda de bens jurídicos diante de ameaças concretas ou iminentes, representa uma das mais importantes inovações normativas e interpretativas do sistema processual brasileiro contemporâneo. Seu ponto de partida reside na premissa de que o processo não deve se restringir à mera recomposição de danos já efetivados, mas deve antecipar-se à lesão, operando como instrumento de contenção e prevenção.

No campo do direito processual civil, o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) institucionalizou essa tutela, rompendo com uma tradição que, por muito tempo, priorizou o modelo reparatório-repressivo. Os artigos 497 e 300 do CPC/2015 conferem densidade normativa à tutela inibitória, estabelecendo que o juiz pode determinar providências para assegurar o resultado prático equivalente ao cumprimento da obrigação de não fazer, inclusive de forma antecipada e provisória (Brasil, 2015).

Tal previsão reforça o caráter autônomo e satisfativo dessa modalidade de tutela, dotando-a de instrumentos de efetivação imediata e de eficácia preponderante sobre outras formas de tutela jurisdicional. A concepção da tutela inibitória ganha especial relevo no contexto dos direitos fundamentais de caráter coletivo, entre os quais se destaca o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse cenário, a prevenção torna-se um princípio estruturante da atuação jurisdicional, deslocando o foco do Judiciário da reparação *ex post* para a proteção antecipada, calcada na evidência do risco.

2. TUTELA INIBITÓRIA E TUTELA DE URGÊNCIA.

A distinção entre tutela inibitória e tutela de urgência é tema recorrente na doutrina processual e exige cuidado conceitual. A tutela inibitória não se confunde com a tutela provisória de urgência, ainda que, muitas vezes, manifeste-se por meio dela. Em termos práticos, a tutela inibitória pode se apresentar sob as formas definitiva (concessão final) ou provisória (liminar), sendo que, nesta última, deve estar presente a conjugação entre o *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito) e o *periculum in mora* (risco de dano ou ineficácia da tutela), conforme expressamente dispõe o art. 300 do CPC/2015 (Brasil, 2015).

A versão definitiva da tutela inibitória, por sua vez, decorre da cognição exauriente e tem por fundamento a constatação da plausibilidade jurídica do pedido e da presença de ameaça à ordem jurídica, ainda que não concretizada. Essa configuração se aplica, por exemplo, quando se pretende impedir que determinada conduta lesiva venha a se materializar, sendo suficiente demonstrar que sua prática é juridicamente censurável e que os riscos de sua consumação são palpáveis.

De acordo com Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2022), o regime jurídico da tutela inibitória confere ao magistrado um papel proativo, autorizando-o a impor medidas mandamentais ou executivas *lato sensu*. Essa atuação ativa do juiz não significa arbitrariedade, mas sim cumprimento da função constitucional atribuída ao Poder Judiciário, especialmente nos casos em que a lesão irreversível ao direito está prestes a ocorrer.

O artigo 497 do CPC/2015 explicita que “[...] o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”. Essa previsão positiva sinaliza uma mudança paradigmática no direito processual civil brasileiro (Brasil, 2015).

A jurisdição, outrora vista como instrumento de recomposição, passa a assumir uma feição antecipatória, apta a conter práticas lesivas antes que estas se consolidem. Tal entendimento ganha especial importância em matéria ambiental, uma vez que os danos ecológicos, em sua maioria, são de natureza irreparável ou de difícil reversibilidade. Além disso, é preciso sublinhar que a tutela inibitória possui vocação distinta da tutela cautelar.

A tutela cautelar é estritamente instrumental, voltada a garantir a eficácia de uma futura decisão de mérito; já a tutela inibitória é satisfativa, uma vez que busca impedir diretamente a prática de um ato considerado ilícito ou atentatório a um direito. Essa distinção, ainda que sutil, tem consequências relevantes do ponto de vista técnico-processual, pois reforça a autonomia da tutela inibitória como modalidade principal de proteção jurisdicional e não mero acessório de outra pretensão.

Para Marinoni (2022), a tutela inibitória rompe com a lógica da jurisdição repressiva e assume, de forma plena, o compromisso com a eficácia dos direitos fundamentais. Assim, mesmo quando veiculada sob a forma de tutela de urgência, a tutela inibitória conserva sua essência satisfativa, não se confundindo com medidas meramente cautelares ou assecuratórias.

3. TUTELA INIBITÓRIA E BENS JURÍDICOS DIFUSOS

A aplicação da tutela inibitória atinge seu grau máximo de efetividade quando voltada à proteção de bens jurídicos difusos, como é o caso do meio ambiente, do patrimônio cultural e do consumidor. Esses bens, por não possuírem titularidade individualizada e por serem de fruição coletiva, exigem mecanismos processuais que não apenas garantam sua recomposição, mas que, sobretudo, os preservem de maneira preventiva.

O meio ambiente, enquanto bem jurídico difuso por excelência, encontra no modelo preventivo de tutela sua forma mais adequada de proteção. Como bem jurídico indivisível e intergeracional, o meio ambiente não se sujeita a uma lógica meramente compensatória, sendo muitas vezes impossível sua recomposição exata após a ocorrência de um dano. Assim, a tutela inibitória desponta como mecanismo imprescindível à preservação da integridade dos ecossistemas e da saúde coletiva.

Nesse sentido, a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) apresenta previsão expressa quanto à possibilidade de o Ministério Público ou outros legitimados propor ações com objetivo de evitar a prática de danos ambientais. O artigo 12 da referida lei autoriza a concessão de medidas liminares que antecipem, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida, desde que haja demonstração da probabilidade do direito e do perigo de dano.

A doutrina nacional é uníssona em reconhecer a centralidade da tutela inibitória no campo do direito ambiental. Silva (2023), ao tratar da reparação ambiental, afirma que esta ocorrerá de forma específica, com a imposição da obrigação de fazer ou de não fazer, ou pelo seu resultado prático equivalente.

Esse entendimento evidencia que a lógica da inibição não apenas se justifica, mas se impõe, no tratamento processual das ameaças ambientais. O enfoque no risco e não no dano já ocorrido aproxima o direito processual civil de uma racionalidade ecológica mais compatível com o princípio da precaução, consagrado no direito internacional ambiental e incorporado pela jurisprudência nacional.

4. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E PRESUNÇÃO DE DANO IMINENTE.

Um dos principais fundamentos da tutela inibitória ambiental reside na responsabilidade objetiva atribuída aos poluidores. Conforme o artigo 14, §1º, da Lei n. 6.938/1981, o causador de dano ambiental responde independentemente de culpa, devendo reparar ou indenizar os prejuízos causados. Esse dispositivo consagra, de forma inequívoca, o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual aquele que explora atividade econômica de risco deve suportar os ônus decorrentes dos eventuais impactos negativos ao meio ambiente. A responsabilização objetiva possibilita que a

atuação do Poder Judiciário ocorra mesmo na ausência de demonstração de dolo ou culpa, bastando a comprovação da atividade e do nexo de causalidade com a ameaça ou risco de dano.

No plano da tutela inibitória, essa normatização autoriza a concessão de medidas protetivas com base em elementos probatórios que indiquem risco real e relevante de lesão ambiental, mesmo sem a constatação do dano em sentido estrito. Para Stonoga (2003), a presunção de dano iminente legitima a atuação judicial preventiva, inclusive por meio de medidas liminares, desde que baseadas em elementos técnicos minimamente robustos.

Relatórios ambientais, pareceres de órgãos públicos, imagens georreferenciadas, análises de impacto ambiental e informações oriundas de estudos científicos são, em regra, suficientes para justificar a atuação jurisdicional. A margem de segurança conferida ao meio ambiente, por força dos princípios constitucionais, legitima a concessão de tutelas inibitórias com base na possibilidade real de lesão, em conformidade com os valores democráticos e ecológicos do ordenamento.

5. TUTELA INIBITÓRIA E DIREITO AMBIENTAL: PERSPECTIVAS INTERDISCIPLINARES.

A proteção do meio ambiente, enquanto bem jurídico de natureza difusa, coletiva e intergeracional, exige abordagem jurídica que ultrapasse as fronteiras tradicionais do positivismo normativo e da dogmática processual civil clássica. No contexto da crise ambiental global, marcada por processos acelerados de degradação dos ecossistemas, mudanças climáticas e colapso da biodiversidade, a atuação do Direito deve se orientar por uma racionalidade mais abrangente, que incorpore os saberes da ecologia, da ética, da filosofia política e da sociologia do risco.

É nesse cenário que a tutela inibitória se insere como instrumento processual não apenas adequado, mas necessário, para garantir a efetividade dos direitos fundamentais ambientais. A tutela inibitória ambiental, portanto, não pode ser compreendida como simples mecanismo de técnica processual civil; ela deve ser vista como expressão da função preventiva do Direito diante da complexidade dos riscos ambientais modernos.

A doutrina contemporânea tem insistido na necessidade de reconstrução hermenêutica da função jurisdicional diante da crise ecológica. Ferrajoli (2002), ao tratar da teoria dos direitos fundamentais, afirma que o Direito deve se submeter a exigências de racionalidade substancial, orientada à realização de valores e garantias universais. Entre esses, destaca-se o direito ao meio ambiente saudável, que, na perspectiva jusfundamental, transcende a lógica patrimonialista e passa a integrar o núcleo duro da Constituição.

A atuação judicial, nesse contexto, deixa de ser apenas eventual e reativa para assumir uma dimensão ética e institucional vinculada à proteção de bens coletivos essenciais. Essa reconstrução hermenêutica se expressa em múltiplos planos. No plano normativo, a CF/88 estabeleceu, no caput do artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Essa cláusula de conteúdo aberto foi interpretada pela doutrina como consagração do princípio da solidariedade intergeracional, de origem jusfilosófica e reconhecido em diversas convenções internacionais. No plano processual, isso implica a adoção de uma lógica preventiva e proativa, na qual a tutela inibitória assume papel de protagonista.

O princípio da precaução, oriundo do Direito Internacional Ambiental, especialmente consagrado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (Princípio 15), é um dos pilares dessa nova racionalidade. Ele impõe a adoção de medidas preventivas mesmo diante da incerteza científica quanto à ocorrência do dano, bastando a verificação de risco potencial significativo.

Esse princípio tem sido incorporado pela jurisprudência do STF e do STJ em julgados sobre licenciamento ambiental, zoneamento ecológico-econômico, demarcação de terras indígenas e proteção de comunidades tradicionais. Ainda que de forma incipiente, essas decisões sinalizam um

compromisso institucional com a lógica precaucional, alinhada ao modelo internacional de governança ambiental.

O direito ambiental aproxima-se da noção de justiça ecológica, tal como proposta por Michel Prieur (2011), segundo o qual a justiça ambiental consiste não apenas na distribuição equitativa dos bens ambientais, mas na imposição de limites éticos e jurídicos ao uso dos recursos naturais, em respeito aos direitos das futuras gerações e à integridade dos ecossistemas.

Trata-se de uma visão não antropocêntrica do Direito, que reconhece o valor intrínseco da natureza e exige do ordenamento jurídico uma mudança paradigmática em favor da sustentabilidade. A tutela inibitória ambiental, por sua vez, materializa esse ideal de justiça ecológica na prática processual.

Ao impedir que atos potencialmente lesivos sejam praticados, mesmo diante de incerteza científica, o Judiciário atua como guardião não apenas do texto constitucional, mas também da ética ecológica e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Essa atuação deve ser compreendida como um dever de coerência institucional e de responsabilidade com o futuro.

A interdisciplinaridade, portanto, não é um adorno teórico, mas uma exigência prática do direito ambiental contemporâneo. A tutela inibitória exige do magistrado sensibilidade epistemológica e capacidade de dialogar com saberes diversos, como a biologia, a geografia, a climatologia, a sociologia e a filosofia ambiental.

Nesse sentido, torna-se imprescindível a formação continuada de operadores do direito, especialmente magistrados, para que possam lidar com a complexidade dos litígios ambientais, nos quais os conceitos de risco, reversibilidade e impacto cumulativo são centrais. A sociologia do risco, especialmente na obra de Ulrich Beck (2010), fornece importante marco teórico para compreender os novos desafios do Direito Ambiental.

Beck afirma que vivemos em uma “sociedade do risco”, na qual os perigos produzidos pelas próprias atividades humanas (como o uso de agrotóxicos, o desmatamento e as mudanças climáticas) são de difícil previsão e têm efeitos transfronteiriços. Nesse contexto, a atuação judicial deve se antecipar à concretização do dano, operando sob uma lógica de contenção e de precaução.

A tutela inibitória é, nesse modelo, não apenas técnica processual, mas instrumento institucional de governança ambiental. Além disso, é preciso destacar o princípio da solidariedade intergeracional como elemento estruturante da atuação judicial em matéria ambiental.

Esse princípio, reconhecido pela doutrina e por documentos internacionais como a Carta da Terra e a Declaração de Estocolmo (1972), impõe aos presentes o dever de agir com responsabilidade em relação às gerações futuras. A omissão judicial diante de danos ou riscos ambientais relevantes não é apenas falha técnica, mas representa uma violação ética aos compromissos constitucionais de justiça e equidade.

No plano constitucional brasileiro, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88) e a função socioambiental da propriedade (art. 5º, XXIII) integram o bloco de constitucionalidade material que sustenta a atuação judicial proativa. A tutela inibitória, nesse quadro, não é uma faculdade, mas um dever funcional do juiz, que deve agir para evitar o esvaziamento de direitos fundamentais e a degradação de bens essenciais à vida (Brasil, 1988).

A jurisprudência do STF e do STJ, embora ainda vacilante em alguns pontos, tem reconhecido progressivamente essa vinculação normativa. Por fim, é importante sublinhar que a análise interdisciplinar da tutela inibitória ambiental reforça a ideia de que sua adoção não se resume a uma escolha estratégica entre técnicas processuais, mas é exigência jurídico-constitucional que se alinha com os compromissos assumidos pelo Brasil em nível global.

A Agenda 2030 das Nações Unidas, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Acordo de Paris e outros instrumentos internacionais impõem ao Poder Judiciário uma atuação colaborativa na efetivação de políticas públicas ambientais. A tutela inibitória, ao impedir que práticas predatórias prosperem, contribui para esse esforço coletivo de preservação planetária.

6. JURISPRUDÊNCIA DO STJ SOBRE TUTELA INIBITÓRIA AMBIENTAL.

O STJ, enquanto guardião da uniformização da interpretação da legislação infraconstitucional, tem desempenhado papel determinante na consolidação da tutela inibitória ambiental no Brasil. Sua atuação jurisprudencial tem ampliado o alcance da proteção preventiva e reforçado os instrumentos processuais voltados à defesa do meio ambiente, interpretando normas infraconstitucionais à luz dos princípios constitucionais da precaução, prevenção, reparação integral e dignidade da pessoa humana.

A jurisprudência da Corte tem enfrentado questões centrais como a suficiência da prova indiciária, a inversão do ônus da prova, a aplicação das astreintes e a legitimidade ativa nas ações civis públicas com pedido de tutela inibitória. A atuação do STJ evidencia uma compreensão progressiva do papel do Poder Judiciário na contenção dos riscos ambientais e na efetivação dos direitos fundamentais ambientais.

Em diversas decisões, a Corte reafirmou a prioridade do princípio da precaução como baliza interpretativa para autorizar medidas inibitórias mesmo na ausência de certeza científica ou dano já consumado. Essa posição é coerente com o reconhecimento da natureza difusa dos bens ambientais, cujo dano, uma vez consumado, muitas vezes se torna irreversível ou de difícil reparação.

7. A ATUAÇÃO PROCESSUAL DAS ASTREINTES

Outro aspecto frequentemente enfrentado pelo STJ diz respeito à utilização das astreintes como mecanismo de reforço da efetividade da tutela inibitória ambiental. No Recurso Especial 1.251.697/PR, também sob relatoria do Ministro Herman Benjamin, a Corte reafirmou que a multa cominatória pode ser fixada para compelir o réu ao cumprimento de obrigação de não fazer, mesmo antes da ocorrência de qualquer dano efetivo.

No referido julgado, a Corte deixou claro que a função da multa não é indenizatória, mas coercitiva. Seu objetivo é garantir o cumprimento imediato da ordem judicial que visa impedir a continuação ou a repetição de conduta lesiva ao meio ambiente. Essa interpretação é coerente com o art. 537 do Código de Processo Civil, que autoriza a imposição de multa pelo descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, inclusive de ofício, e reforça a natureza mandamental da tutela inibitória.

A jurisprudência do STJ reconhece que a efetividade da proteção ambiental depende, muitas vezes, da adoção de medidas coercitivas severas que inibam condutas reiteradas de desrespeito às decisões judiciais. Nesse sentido, a Corte tem admitido que a multa cominatória seja elevada em caso de reiteração da conduta lesiva ou de descumprimento deliberado da ordem judicial, como forma de dissuasão e de reiteração do comando jurisdicional.

8. LEGITIMIDADE AMPLA E RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.

No que se refere à legitimidade ativa, o STJ tem adotado entendimento amplamente inclusivo, reconhecendo a possibilidade de ajuizamento de ações civis públicas ambientais por parte do Ministério Público, da Defensoria Pública, de associações civis regularmente constituídas há pelo menos um ano, e até mesmo por pessoas jurídicas privadas, desde que evidenciada pertinência temática. Essa orientação reflete a natureza difusa dos interesses protegidos e a necessidade de facilitar o acesso à jurisdição para fins de tutela preventiva.

Além disso, a Corte Superior tem reiteradamente afirmado a responsabilidade solidária entre todos os agentes que contribuam direta ou indiretamente para a ocorrência de dano ou risco ambiental. No Recurso Especial 1.114.398/PR, por exemplo, o STJ reconheceu que a solidariedade se estende a todos os membros da cadeia produtiva, incluindo financiadores, proprietários de imóveis, administradores e empresas terceirizadas, quando comprovado o nexo causal com a atividade poluidora.

Essa responsabilização em cadeia é essencial para a efetividade da tutela inibitória, pois impede que empresas ou indivíduos se eximam de responsabilidade mediante artifícios contratuais, estruturas societárias complexas ou terceirizações abusivas. O reconhecimento da responsabilidade solidária desestimula práticas evasivas e contribui para a responsabilização coletiva daqueles que atuam em contextos de risco ambiental.

9. JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE TUTELA INIBITÓRIA AMBIENTAL.

O STF, enquanto guardião da CF/88, tem desempenhado um papel central no delineamento dos contornos constitucionais da tutela ambiental, especialmente no que se refere à proteção preventiva por meio da tutela inibitória.

Ainda que o STF não detenha competência para a uniformização da interpretação da legislação infraconstitucional – tarefa atribuída ao STJ – sua função de intérprete último da Constituição coloca-o no centro dos debates que envolvem a eficácia dos direitos fundamentais ecológicos, a omissão inconstitucional do Poder Público e os limites da atuação judicial diante de políticas públicas ambientais ineficazes.

Nesse contexto, a atuação da Corte Suprema não se restringe a declarar normas inconstitucionais, mas abrange também o enfrentamento da inércia estatal em questões estruturais que afetam a proteção do meio ambiente. A tutela inibitória, quando vinculada ao controle concentrado de constitucionalidade ou a ações estruturais, tem se mostrado compatível com a atuação do STF, sobretudo diante da constatação de falhas institucionais sistemáticas que comprometem a efetividade dos direitos fundamentais de natureza ecológica.

10. A ADPF 760 E A INÉRCIA ESTRUTURAL DO ESTADO.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760, ajuizada em 2020, constitui um dos marcos mais significativos da atuação jurisdicional do STF no campo da tutela inibitória ambiental. Proposta por partidos políticos, a ação buscava responsabilizar o Estado brasileiro pela omissão sistemática na execução de políticas públicas voltadas à contenção do desmatamento na Amazônia Legal.

A Corte, por maioria, reconheceu a configuração de omissão estrutural e determinou ao Poder Executivo a adoção de medidas concretas, como a reativação do Fundo Amazônia e a retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

A decisão representa um avanço relevante na consolidação da tutela inibitória como instrumento judicial voltado ao enfrentamento de falhas estruturais na implementação de políticas públicas ambientais. A imposição de obrigações positivas ao Poder Executivo, com fixação de prazos e monitoramento judicial, inaugura uma vertente da jurisdição constitucional voltada à correção de omissões estatais em matérias de direitos fundamentais de eficácia plena.

Além disso, consolida a ideia de que o Judiciário não apenas pode, mas deve atuar de forma proativa em contextos de crise ambiental, especialmente quando a ausência de ação estatal coloca em risco bens jurídicos indisponíveis, como a integridade de biomas, a saúde coletiva e os direitos de comunidades tradicionais. Trata-se de uma ampliação da função jurisdicional, ancorada em fundamentos constitucionais e em tratados internacionais de direitos humanos e ambientais ratificados pelo Brasil.

11. TUTELA INIBITÓRIA E CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

Apesar dos avanços obtidos em ações de controle concentrado, a atuação do STF em sede de controle difuso de constitucionalidade ainda revela limitações importantes no que diz respeito à efetividade da tutela inibitória. Em especial, o Tribunal demonstra resistência em admitir que decisões

proferidas em ações individuais ou coletivas, com base em inconstitucionalidade incidental de normas permissivas, possam produzir efeitos erga omnes, mesmo quando envolvem proteção ambiental.

O caso paradigmático nesse contexto é o Recurso Extraordinário 627.189/SP, em que se discutia a possibilidade de se reconhecer a inconstitucionalidade de norma legal em sede de controle difuso, com efeitos para além das partes. O STF reafirmou o entendimento de que apenas o controle concentrado, exercido por meio de ADI ou ADPF, pode produzir efeitos gerais vinculantes. Isso tem reflexo direto sobre a eficácia das ações civis públicas ambientais, uma vez que limita a abrangência da tutela inibitória a situações concretas, ainda que envolvam ameaça ou risco sistêmico.

Esse movimento jurisprudencial, ainda que tímido, representa uma inflexão hermenêutica relevante. A proteção do meio ambiente, enquanto direito fundamental, justifica a superação da literalidade normativa quando esta se mostra incompatível com os princípios da precaução, prevenção, vedação ao retrocesso e dignidade humana. A Corte tem reconhecido que a Constituição não pode ser neutralizada por normas infraconstitucionais que autorizem práticas degradadoras, ainda que formalmente válidas.

12. O PAPEL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ECOLÓGICOS E A VEDAÇÃO AO RETROCESSO

A construção teórica e jurisprudencial dos chamados direitos fundamentais ecológicos tem sido progressivamente incorporada pela Suprema Corte brasileira. Em decisões emblemáticas, como a ADI 3540, o STF reconheceu que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza de direito fundamental, o que lhe confere status de cláusula pétrea e exige do Estado uma postura ativa na sua concretização. Tais direitos são imprescritíveis, indisponíveis e dotados de eficácia imediata, o que justifica a concessão de tutelas preventivas mesmo diante de incertezas científicas.

A doutrina contemporânea tem sustentado que os direitos fundamentais ambientais não apenas protegem bens naturais, mas garantem condições mínimas de existência digna para as presentes e futuras gerações. Essa dimensão intergeracional dos direitos ecológicos impõe ao Estado o dever de agir de forma preventiva, e ao Poder Judiciário, o dever de suprir a omissão quando identificada.

A omissão judicial em proteger o meio ambiente configura, nesse sentido, violação a preceitos constitucionais essenciais. A vedação ao retrocesso ambiental, princípio consagrado na jurisprudência constitucional, proíbe que o Estado adote medidas que fragilizem o arcabouço jurídico de proteção ambiental já existente.

Essa vedação implica não apenas a manutenção de patamares normativos protetivos, mas também o aprimoramento progressivo de mecanismos de controle e fiscalização. Em diversas decisões, o STF reafirmou que políticas públicas que impliquem redução da proteção ambiental podem ser objeto de controle judicial, especialmente quando ausente motivação adequada ou estudo de impacto ambiental.

Diante disso, a atuação do STF na tutela inibitória ambiental deve ser compreendida como expressão do seu papel contramajoritário, exercido em defesa de direitos fundamentais cuja efetividade não pode ser condicionada à vontade política dos Poderes Executivo e Legislativo. A jurisprudência da Corte caminha, ainda que com oscilações, no sentido de reconhecer que a omissão estatal em matéria ambiental enseja responsabilidade institucional e justifica a atuação judicial corretiva e preventiva.

13. DESAFIOS INSTITUCIONAIS E RECOMENDAÇÕES NORMATIVAS.

A análise crítica da doutrina, da legislação e da jurisprudência sobre a tutela inibitória ambiental revela que, apesar da existência de fundamentos normativos robustos e do reconhecimento constitucional da sua importância, persistem obstáculos significativos que limitam sua efetividade.

Tais entraves são de natureza multifatorial e decorrem tanto de lacunas normativas quanto de limitações institucionais, culturais e operacionais dos atores envolvidos na proteção ambiental. A superação desses desafios exige a adoção de medidas concretas e articuladas nos planos legislativo, administrativo e jurisdicional (Silva, 2020).

O reconhecimento da tutela inibitória como instrumento jurídico de proteção prospectiva impõe ao Estado o dever de desenvolver mecanismos capazes de garantir sua aplicação uniforme, célere e tecnicamente adequada. A ausência de estrutura judiciária especializada, a carência de capacitação dos agentes públicos e a cultura jurídica ainda marcada por um paradigma reparatório comprometem, em larga medida, o caráter preventivo do Direito Ambiental (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2020).

A tutela inibitória ambiental representa um dos mais relevantes avanços no campo da jurisdição constitucional e da política judiciária voltada à proteção de bens difusos. No entanto, a persistência de obstáculos estruturais, culturais e operacionais revela que sua eficácia ainda está longe de ser plenamente concretizada.

A despeito do reconhecimento normativo e jurisprudencial de sua importância, a prática forense demonstra que a aplicação da tutela inibitória ambiental continua condicionada por um modelo processual ainda vinculado à lógica da reparação, e não da prevenção. Diante desse cenário, torna-se imperativo que o Estado promova uma reorganização institucional voltada à proteção ambiental efetiva, com enfoque preventivo, técnico e intersetorial.

Isso implica não apenas reformas legislativas pontuais, mas também investimentos em capacitação, inovação institucional e fortalecimento das redes de cooperação entre os órgãos envolvidos. Consolidar a tutela inibitória como mecanismo estruturante da justiça ambiental é, portanto, um passo essencial para a consolidação de um novo paradigma jurídico, comprometido com a sustentabilidade, a precaução e a responsabilidade intergeracional.

14. CAPACITAÇÃO DO JUDICIÁRIO E ESTRUTURAÇÃO TÉCNICO-INSTITUCIONAL.

Um dos principais entraves à efetividade da tutela inibitória ambiental reside na insuficiência de conhecimento técnico e sensibilidade ecológica por parte dos magistrados, promotores, defensores públicos e demais operadores do Direito. A complexidade das questões ambientais exige uma atuação jurisdicional baseada em evidências, dialogada com saberes científicos e alinhada aos princípios da precaução, da prevenção e da solidariedade intergeracional (Ferrajoli, 2002).

Muitas vezes, a ausência de formação específica leva a decisões equivocadas, omissas ou excessivamente formalistas, que comprometem a finalidade protetiva da medida inibitória. Para enfrentar essa realidade, recomenda-se a institucionalização de programas permanentes de formação continuada para membros do Judiciário e do Ministério Público, com enfoque multidisciplinar, envolvendo especialistas em ecologia, biologia, geoprocessamento, ciências sociais, economia ambiental e engenharia florestal (Stonoga, 2003).

Essa capacitação deve contemplar não apenas os aspectos técnicos do dano ambiental, mas também os fundamentos constitucionais e internacionais do Direito Ambiental contemporâneo, reforçando a centralidade da proteção preventiva na jurisdição. Ademais, é urgente a criação e expansão de varas especializadas em matéria ambiental, especialmente em regiões intensa pressão antrópica sobre os biomas.

Essas unidades judiciárias devem contar com equipes técnicas de apoio compostas por peritos ambientais, servidores com formação de específica, acesso a bancos de dados científicos e sistemas georreferenciados de monitoramento (Benjamin, 2011). A efetividade da tutela inibitória ambiental depende, em grande medida, da superação das deficiências estruturais e cognitivas que ainda limitam a atuação dos operadores do Direito.

A ausência de formação técnica adequada, aliada à persistência de uma cultura jurídica tradicionalmente voltada à reparação *ex post*, compromete o caráter preventivo da jurisdição ambiental. Nesse contexto, a atuação jurisdicional se distancia dos princípios constitucionais que

orientam a proteção do meio ambiente como direito fundamental coletivo e intergeracional. A consolidação de uma justiça ambiental comprometida com a prevenção exige a adoção de estratégias formativas e institucionais mais robustas.

Investir na qualificação contínua de magistrados e membros do Ministério Público, promover o diálogo entre o Direito e as ciências ambientais, e estruturar varas especializadas com suporte técnico qualificado são medidas indispensáveis para que a tutela inibitória deixe de ser uma previsão normativa e se torne uma realidade judicial efetiva. Esse é o caminho necessário para que o sistema de justiça cumpra, de forma coerente e eficaz, seu papel na defesa do equilíbrio ecológico e da dignidade das presentes e futuras gerações.

15. REFORMAS LEGISLATIVAS PONTUAIS E FORTALECIMENTO NORMATIVO

Embora o CPC/15 (Arts. 497 e 300) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) já ofereçam suporte jurídico para a concessão da tutela inibitória, é notório que o ordenamento jurídico carece de dispositivos mais precisos e específicos voltados à realidade das ações preventivas ambientais (Brasil, 2015).

A ausência de um regime normativo próprio para a tutela inibitória ambiental tem gerado insegurança jurídica, interpretações divergentes e lacunas que dificultam sua aplicação efetiva pelos magistrados (Santilli, 2009). Nesse sentido, é recomendável que o legislador promova reformas pontuais no CPC e na LACP, com vistas a estabelecer um microssistema normativo específico para a tutela inibitória em matéria ambiental.

Entre os dispositivos sugeridos, destaca-se: a previsão expressa de presunção legal de risco em determinadas atividades econômicas de alto impacto ambiental; a inversão automática do ônus da prova nos casos de risco presumido, nos moldes do art. 6º, VIII, do CDC; e a fixação de prazos processuais reduzidos para apreciação de pedidos de tutela inibitória em face de iminente degradação ambiental (Prieur, 2011).

Além disso, a Lei nº 6.938/1981 - que institui a Política Nacional do Meio Ambiente - pode ser revisada para incorporar mecanismos de incentivo econômico à prevenção ambiental. A criação de créditos ambientais, linhas de financiamento para tecnologias limpas, fundos de recomposição ambiental e certificações públicas para empresas que adotem práticas preventivas pode transformar a tutela inibitória em política pública indutora de sustentabilidade (Beck, 2010).

A construção de um microssistema normativo voltado exclusivamente à tutela inibitória ambiental representa medida indispensável para superar esses entraves. É necessário que o legislador avance na formulação de regras claras, objetivas e vinculantes que confirmem maior previsibilidade e celeridade à proteção preventiva. Instrumentos como presunções legais de risco, inversão automática do ônus probatório e prazos processuais diferenciados são mecanismos essenciais para tornar a resposta jurisdicional mais eficiente frente à ameaça de degradação ambiental iminente.

Além disso, a integração entre tutela jurisdicional e instrumentos de política pública é um caminho promissor para ampliar o alcance da proteção ambiental. A prevenção de danos não deve ser vista apenas como um dever jurídico, mas como uma diretriz estratégica do Estado em todas as suas dimensões - legislativa, administrativa, econômica e judicial. Converter a tutela inibitória em instrumento estruturante de sustentabilidade é, portanto, uma exigência de racionalidade democrática e responsabilidade intergeracional.

16. APERFEIÇOAMENTO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍTICAS PROATIVAS

O Ministério Público brasileiro, em virtude da legitimidade constitucional prevista no art. 129, III da CF/88, tem papel de destaque na propositura de ações civis públicas com pretensão inibitória ambiental. Entretanto, sua atuação muitas vezes se dá de forma reativa, apenas após a ocorrência de eventos críticos ou denúncias formalizadas por comunidades afetadas (Brasil, 1988).

Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD (E-ISSN: 1984-1736).

A lógica preventiva exige uma atuação proativa e estratégica por parte dos membros do Parquet, com foco na detecção precoce de riscos e na atuação antecipada para evitar o dano (Canotilho, 2011). Para tanto, é necessário que o Ministério Público desenvolva políticas institucionais voltadas à tutela inibitória, com definição de prioridades temáticas e territoriais, mapeamento de áreas críticas, construção de indicadores de risco e utilização de tecnologias de sensoriamento remoto para monitoramento ambiental.

A articulação com órgãos ambientais, centros de pesquisa e movimentos sociais pode ampliar a base de informações e tornar a atuação ministerial mais eficaz (Milaré, 2021). Outro instrumento fundamental é a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com cláusulas inibitórias, que imponham obrigações de não fazer e medidas compensatórias em casos de risco iminente.

A atuação extrajudicial do Ministério Público, por meio de recomendações, audiências públicas, inquéritos civis e fiscalização de políticas públicas ambientais, deve ser valorizada e institucionalmente apoiada, inclusive com previsão de estrutura técnica de apoio (Steigleder, 2020).

A atuação do Ministério Público na tutela inibitória ambiental constitui elemento estruturante para a efetividade do sistema de proteção ecológica previsto na Constituição. Sua legitimidade constitucional, por si só, não assegura eficácia plena, sendo imprescindível que essa prerrogativa seja exercida com visão estratégica, técnica e antecipatória. A lógica tradicional, reativa e voltada à responsabilização posterior, precisa ser superada por uma atuação focada na gestão de riscos e na contenção imediata de ameaças ambientais.

Para tanto, o Ministério Público deve adotar uma postura proativa, que envolva planejamento institucional, inteligência ambiental e diálogo com a sociedade civil e com as instituições científicas. A formação de núcleos especializados, o uso de ferramentas tecnológicas avançadas e a articulação interinstitucional são medidas essenciais para consolidar uma atuação robusta e eficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tutela inibitória ambiental representa uma das mais importantes inovações do processo civil brasileiro, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988 e a entrada em vigor do CPC/2015. Sua principal virtude é a de impedir que o Judiciário se torne um agente de recomposição tardia de danos irreparáveis, assumindo, ao contrário, postura ativa de contenção de riscos.

A análise da jurisprudência dos tribunais superiores demonstra que o STJ tem avançado na consolidação dessa modalidade de tutela, afastando a exigência de prova plena e reconhecendo a legitimidade de medidas baseadas em risco presumido. O STF, por sua vez, tem sinalizado disposição de atuar em ações estruturais e de impor obrigações programáticas ao Poder Executivo, ainda que com alguma reserva quanto ao controle difuso.

A proteção ambiental exige uma ruptura com os paradigmas clássicos do processo e uma abertura à interdisciplinaridade, à ética ecológica e à justiça intergeracional. A tutela inibitória, nesse contexto, é um dos instrumentos mais eficazes de realização do direito fundamental ao meio ambiente, e deve ser continuamente fortalecida, tanto na prática forense quanto nas reformas legislativas e institucionais.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **A sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. **Introdução ao direito ambiental brasileiro: manual prático da promotoria de justiça do meio ambiente**. São Paulo: IMESP, 1999.

BRASIL. **Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981.
- BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.114.398/PR**. Relator: Ministro Sidnei Beneti. 2009. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 4 jul. 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.251.697/PR**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. 2011. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 4 jul. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540**. Relator: Ministro Celso de Mello. 2005. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 4 jul. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 760**. Relator: André Mendonça. 2023. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 4 jul. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 627.189/SP**. Relator: Ministro Dias Toffoli. 2012. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 4 jul. 2025.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryk de Araujo. **Dano ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 6. ed. Paris: Dalloz, 2006.
- SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direito dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.
- SILVA, Alessandra Frei. Responsabilidade civil e a tutela inibitória ambiental. **Research, Society and Development**, v. 12, n. 9, p. 1-14, 2023.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade civil ambiental e a flexibilização do dever de preservação permanente em áreas rurais consolidadas. In: SILVA, Rodrigo Monteiro da. (org.). **Ministério Público e o meio ambiente: desafios para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: JHMizuno, 2020. p. 55-80.

STONOGA, Andreza Cristina. Tutela inibitória ambiental: a prevenção do ilícito. Curitiba: Juruá, 2003.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **AgRg no REsp 1.764.592/SC**. Rel. Min. Assusete Magalhães. DJE 5 fev. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp 1.251.697/PR**. Rel. Min. Herman Benjamin. DJE 3 abr. 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp 1.365.952/SP**. Rel. Min. Herman Benjamin. DJE 14 nov. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF 760/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJE 12 ago. 2022.

Max Weber e o papel do carisma e da burocracia no Estado moderno.

Recebido em: 25/06/2025.

Aceito para publicação em: 24/11/2025.

Michael Bomm¹

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2025.v17i1.20382>

Resumo

Este artigo busca analisar o conceito de carisma e o papel que ele desempenha no Estado moderno na obra de Max Weber. Inicialmente, observa-se o contexto histórico da Alemanha, considerada “retardatária” tanto em relação à sua consolidação como Estado-nação quanto ao desenvolvimento das forças econômicas capitalistas, em uma transição marcada por um caráter autoritário-conservador, denominado via prussiana. Retomam-se temas centrais, como racionalização, burocratização e industrialização, que, segundo o autor, “caracterizam nossa época e o futuro previsível” e impactam particularmente a formação do Estado moderno. Apresentam-se, assim, as principais linhas de raciocínio de Weber sobre a democracia moderna, os Parlamentos, a formação de lideranças e o sufrágio universal. Por fim, discute-se o conceito de democracia plebiscitária, considerado por Weber como uma alternativa aos limites impostos pela crescente burocratização do Estado moderno.

Palavras-chave: Max Weber; Estado Moderno; Burocracia; Carisma.

Abstract

Max Weber and the role of charisma and bureaucracy in the modern State.

This article aims to analyze the concept of charisma and the role it plays in the modern state in Max Weber’s work. It begins by examining the historical context of Germany, considered “backward” both in terms of its consolidation as a nation-state and in relation to the development of capitalist economic forces, during a transition marked by an authoritarian-conservative character, known as the Prussian path. Central themes such as rationalization, bureaucratization, and industrialization are revisited, which, according to Weber, “characterize our era and the foreseeable future” and particularly impact the formation of the modern state. The main lines of Weber’s reasoning regarding modern democracy, parliaments, the formation of leadership, and universal suffrage are then presented. Finally, the concept of plebiscitary democracy is discussed, considered by Weber as an alternative to the limitations imposed by the progressive bureaucratization of the modern state.

Keywords: Max Weber; Modern State; Bureaucracy; Charisma.

¹ Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Letras / CAr (2001) e mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Letras / CAr (2006). Atualmente é professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Fundamentos da Sociologia, e de Educação Especial, com ênfase em Altas Habilidades/ Superdotação. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-7066-8933>

Resumen

Max Weber y el papel del carisma y la burocracia en el estado moderno.

Este artículo busca analizar el concepto de carisma y el papel que desempeña en el Estado moderno en la obra de Max Weber. Comienza examinando el contexto histórico de Alemania, considerada “atrasada” tanto en cuanto a su consolidación como Estado-nación, como respecto al desarrollo de las fuerzas económicas capitalistas, en una transición marcada por un carácter autoritario-conservador, conocido como la vía prusiana. Se retoman temas centrales, como la racionalización, la burocratización y la industrialización, que, según el autor, “caracterizan nuestra época y el futuro previsible” y afectan particularmente la formación del Estado moderno. A continuación, se presentan las principales líneas de razonamiento de Weber sobre la democracia moderna, los parlamentos, la formación de liderazgos y el sufragio universal. Finalmente, se analiza el concepto de democracia plebiscitaria, considerado por Weber como una alternativa a los límites impuestos por la progresiva burocratización del Estado moderno.

Palabras clave: Max Weber; Estado Moderno; Burocracia; Carisma

INTRODUÇÃO: CARISMA, BUROCRACIA E O PROBLEMA DA DOMINAÇÃO MODERNA.

Weber (2000, p. 57) define o Estado moderno como “uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima)”. A política, nesse contexto, corresponde ao “conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder” (Weber, 2000, p. 56). Embora a participação nesse processo – especialmente no Estado moderno – seja teoricamente livre, apenas alguns indivíduos se destacam na luta pelo poder, dada a complexidade e a competitividade inerentes ao campo político.

Entre as diferentes fontes de legitimidade analisadas por Weber, ou seja, as “razões internas que justificam a dominação”, este estudo concentra-se na carismática, que pressupõe que a obediência decorre de uma convicção íntima do dominado em relação às qualidades do líder. No contexto dos Estados ocidentais, essa figura carismática corresponde frequentemente ao “demagogo”.

Para compreender o conceito de carisma e seu papel no Estado moderno, torna-se necessário revisitar algumas das preocupações centrais de Weber. Suas reflexões políticas forneceram tanto subsídios teóricos – como a formulação da democracia plebiscitária – quanto históricos, notadamente a análise da burocratização do Parlamento e do desenvolvimento capitalista tardio na Alemanha. Nessa perspectiva, Weber identifica na democracia plebiscitária uma possível forma de contornar o avanço do burocratismo não apenas nos Parlamentos, mas em toda a vida política moderna.

Segundo Giddens (1998, p. 51), “a influência do ‘modelo alemão’ sobre o pensamento de Weber foi profunda”. Seus estudos sobre o capitalismo podem ser compreendidos, em grande medida, “como decorrência da preocupação com as características dos problemas específicos relativos à sociedade alemã nas primeiras fases de seu desenvolvimento industrial” (Giddens, 1998, p. 41), que ocorreu de forma tardia, no final do século XIX. Como a aristocracia rural e militarizada – conhecida como nobreza junker – constituiu a principal força de unificação da Alemanha, os conflitos decorrentes da tensão entre elementos modernos e feudais foram particularmente intensos. A ascensão da burguesia, enquanto classe portadora do futuro político da nação, enfrentou obstáculos significativos.

Em Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada (Weber, 1993), o autor explora essas preocupações, caracterizando o contexto político moderno – eleições, sufrágio e democracia representativa – e discutindo o desafio da formação de lideranças políticas capazes de superar o burocratismo parlamentar herdado de Bismarck. Burocracia e liderança, portanto, constituem dois

pólos centrais na análise de Weber sobre a política parlamentar moderna.

1. A VIA PRUSSIANA E A GÊNESE AUTORITÁRIA DO ESTADO ALEMÃO

A constituição da Alemanha como Estado-nação, assim como seu desenvolvimento econômico tardio em relação a outros países da Europa Ocidental, confere ao caso alemão uma certa “singularidade”. Enquanto outras sociedades ocidentais consolidaram-se como nações no início da época moderna, delimitando unidades territoriais em função do desenvolvimento do mercado interno e instaurando novas relações sociais em oposição à “dispersão feudal”, a Alemanha seguiu, nesse período de transição, “outro caminho, o caminho contrário” (Lukács, 1976, p. 29).

Esse “caminho contrário”, nas palavras de Walquíria Leão Rêgo (1996, p. 110), implicou, além do atraso na chegada ao capitalismo, “soluções políticas e compromissos de classe de caráter autoritário-conservador”. Resultou de uma aliança entre a nobreza e a burguesia, que “consistiu substancialmente num acordo pelo qual a nobreza ocupava os mais altos postos da burocracia e a pequena-burguesia os últimos, fundando assim a dinâmica política moderna do país”. De forma sintética, a via prussiana pode ser caracterizada como um “modo clássico de transição autoritária, não-democrática, para a sociedade moderna [...] [que] remete necessariamente a arranjos políticos realizados pelo alto, excluindo obrigatoriamente as principais bandeiras democráticas de que se fizeram portadores os setores populares” (Rêgo, 1996, p. 104-105).

Na história alemã, os movimentos camponeses e operários – ainda muito incipientes – foram, em geral, duramente reprimidos em favor dos interesses dos grandes proprietários rurais. Engels (1977, p. 14-15), ao estudar as guerras camponesas da Alemanha do século XVI, nos primórdios da Reforma Protestante, demonstra que tais movimentos constituíam “lutas defensivas” dos camponeses por sua situação social e econômica. Ao mesmo tempo, representavam “conflitos mais ou menos prematuros em descoberta das futuras revoluções democrático-burguesas” (Lukács, 1976, p. 31). A repressão prolongou fortes tendências medievais na Alemanha, tornando a nascente burguesia e a pequena burguesia economicamente dependentes das cortes “muito mais que em qualquer outro país da Europa Ocidental” (Lukács, 1976, p. 33). Enquanto a resolução da questão agrária por meio do parcelamento da propriedade fundiária foi crucial para a transição democrática ao capitalismo na França e nos Estados Unidos, a “ausência destes conteúdos sociais e políticos no processo histórico de transição ao capitalismo” na Alemanha constituiu “uma grave ameaça à constituição de um caminho mais popular e democrático” (Rêgo, 1996, p. 109).

O isolamento regional, a forte marca feudal, a repressão aos movimentos camponeses, a estrutura agrária aristocrática e o desenvolvimento capitalista atrasado explicam, em parte, a ausência de uma “tradição viril do liberalismo de classe média” na Alemanha, em contraste com outros países da Europa Ocidental. No entanto, como observa Ringer (2000, p. 30), esse tipo de comparação trata os desenvolvimentos ingleses como norma, ignorando que o contexto da industrialização na Inglaterra, comparado às experiências subsequentes de outros países, dificilmente constitui um modelo universal.

Dizer que o modelo alemão é “contrário” ao inglês implica assumir este último como padrão, mas não explica as forças que permitiram à Alemanha se tornar, já no século XX, uma das maiores potências mundiais. Segundo Rêgo (1996, p. 104), os arranjos que configuram a via prussiana ocorreram em nível nacional, de modo que cada processo de formação dos Estados (*statebuilding*) e das nações (*nationbuilding*) modernos apresenta características próprias, resultando em “pactos políticos difíceis e complexos, decorrentes de longas e duras lutas sociais”.

2. A BUROCRACIA E O SABER TÉCNICO: O PAPEL POLÍTICO DOS MANDARINS ALEMÃES

O compromisso de classe entre burguesia e aristocracia na Alemanha foi revestido pela burocratização, que se configurou, “como em todos os países da Europa, em uma forma transitória de liquidação do feudalismo, da luta da burguesia pelo poder do Estado” (Lukács, 1976, p. 34). O desenvolvimento da burocracia alemã resultou da combinação entre “elementos aristocráticos” – feudais e localistas – e “métodos racionais na construção e gestão da esfera pública estatal”, articulados por uma “elite mandarim” – expressão de Fritz Ringer – “extremamente permeável à modernidade de métodos administrativos e aos valores espirituais da Ilustração” (Rêgo, 1996, p. 113-114). Esse compromisso de classe permitiu à burguesia alemã superar seu relativo isolamento em relação às correntes progressistas ocidentais, estabelecendo contato com a Ilustração inglesa e francesa, que assimilou e, em certos aspectos, desenvolveu autonomamente (Lukács, 1976, p. 34).

Ringer observa que os mandarins buscaram construir uma ideologia que justificasse sua posição na estrutura social alemã. Desvinculados da burguesia, criticaram o utilitarismo inglês e a ciência intimamente ligada à economia, resgatando ideais greco-romanos e privilegiando o “belo” sobre o “útil” em uma matriz platônica. Condenaram os princípios civilizatórios franceses, que consideravam a “civilização” produto da formação racional e técnica do homem, em contraposição à “cultura”, de significado mais profundo, voltada à contemplação e à formação da personalidade individual – daí a valorização da empatia e da individualidade. Como burocratas especializados, criaram um direito público altamente abstrato, substituindo a base despótica do poder monárquico por uma constitucional que somente eles podiam interpretar. Por seu saber “puro”, hostilizaram tanto o senso prático burguês quanto o tradicionalismo aristocrático, consolidando seu status social.

Os mandarins, assim, distantes da pequena burguesia e de uma “casta feudal relativamente inculta, desenvolveram uma fé intensa no poder espiritualmente enobrecedor da palavra” (Ringer, 2000, p. 34). O diploma e o conhecimento especializado proporcionavam segurança em um ambiente que não favorecia o desenvolvimento econômico privado ao estilo do *self-made man* inglês ou americano (Ringer, 2000, p. 47). Ademais, a unificação tardia sem um Estado centralizado permitiu o surgimento de tradições cameralistas nas cidades, com instituições representativas relativamente modernas (Rêgo, 1996, p. 112). Assim, algumas áreas sociais se modernizaram regionalmente, e o setor burocrático-estatal funcionou como “um eficiente canal de mobilidade de classe” (Rêgo, 1996, p. 114).

Como descreve Ringer (2000, p. 30), qualquer indivíduo que quisesse ascender socialmente na Alemanha do século XVIII, sem ser nobre, começava adquirindo a maior instrução possível, ingressava no serviço público, no clero, no professorado, em setores da medicina ou do direito, geralmente em posições subordinadas, e encorajava os filhos a seguir o mesmo caminho. Dessa forma, universidades e escolas públicas contribuíram para a formação de uma classe média não-econômica, centrada nas instituições educacionais e no serviço público, estabelecendo uma nova elite ao lado da nobreza tradicional.

Esses especialistas, uma elite do funcionalismo público, tornaram “tanto o direito público quanto o privado tão regulares, previsíveis e racionais quanto possível”. No direito privado, a codificação proporcionava ao burguês mínima segurança; na esfera pública, regras fixas de procedimento reforçavam a posição dos funcionários como agentes e intérpretes especializados de um sistema organizado (Ringer, 2000, p. 32).

A partir do século XIX, a liderança dos mandarins passou a ser mais ameaçada pelas camadas inferiores que pelas superiores, reforçando o caráter defensivo e conservador de sua filosofia (Ringer, 2000, p. 126). Apesar de distantes da aristocracia agrária e sem afinidade com os objetivos burgueses ou operários, os mandarins valorizavam mais as garantias constitucionais e legais dos direitos civis que ideias democráticas ou o direito de voto, preferindo um “governo legal” à ideia de “governo pela aprovação dos governados” (Ringer, 2000, p. 128).

Mesmo liberais no início do século XIX, o zelo dos mandarins por reformas sociais e políticas era limitado; as experiências de 1848-1849, marcadas por pressões populares, apenas reforçaram sua postura defensiva. A elite acadêmica, assim, assumiu um papel vagamente conservador e oficial (Ringer, 2000, p. 128). Weber denominou essa elite de “aristocracia da educação” (1963, p. 422), que via o desenvolvimento capitalista com ceticismo, preferindo a estabilidade e a cultura herdada à cooperação com o capitalismo emergente.

Segundo Rêgo (1996, p. 115), a burocracia prussiana, detentora do saber técnico e do poder político, “atravessou incólume a tempestade de 1848 e todo o processo de *statebuilding* alemão, reafirmando seu papel de ator político decisivo na história moderna e contemporânea da Alemanha”. O Estado resultante era protecionista e intervencionista, consolidando-se em contraposição ao socialismo, e demonstrando a clássica “revolução pelo alto”, em que setores populares foram derrotados pela elite burocrática (Rêgo, 1996, p. 115-120).

Apesar do conservadorismo, nem mesmo os resquícios feudais impediram o desenvolvimento espontâneo do capitalismo. A Prússia e os demais pequenos Estados alemães intervieram ativamente em apoio à economia capitalista. Durante as revoluções de 1848, a burguesia alemã, ao se aliar à nobreza, manteve seus objetivos econômicos sem conquistar hegemonia política (Lukács, 1976, pp. 38-42).

A unificação alemã promovida por Bismarck, ao contrário do bonapartismo francês, representou progresso ao atender às exigências econômicas da burguesia e abrir perspectivas ao desenvolvimento das forças produtivas (Lukács, 1976, p. 45; Giddens, 1998, p. 28). No entanto, a “prussianização” do país manteve intacta a burocracia nobre e assegurou a hegemonia política dos junkers, restringindo reformas agrárias e concentrando poder (Lukács, 1976, pp. 44-45).

Weber observa que a monarquia prussiana se apoiou politicamente nos Junkers, deslocando posteriormente a inteligência política para as cidades, à medida que o caráter social da antiga nobreza fundiária desaparecia (Weber, 2002, p. 74). A dominação política, vinculada à riqueza emergente, ainda não permitiu que a burguesia assumisse plenamente o comando político, como Weber aponta:

quando eu me pergunto se a burguesia alemã está madura para ser a classe politicamente dirigente da nação, então não tenho como responder hoje pela afirmativa. O Estado alemão não foi criado pela força da própria burguesia e, quando ele foi forjado, estava à frente da nação aquela figura majestosa talhada em madeira diferente da burguesa [Bismarck]. (Weber, 2002, pp. 74-75)

O problema da revolução democrática, antes mesmo da unificação, já se colocava pelo movimento operário, que defendia o sufrágio universal. Mesmo nesse modelo democrático, o “povo soberano” apenas referendava ditaduras personalistas (Lukács, 1976, p. 52). Críticas ao limite da democracia burguesa, muitas vezes romantizadas ou reacionárias, tornaram-se obstáculos à sua consolidação. Weber, apesar de defensor crescente da democratização, via a democracia apenas como um “mal menor” diante dessa realidade (Lukács, 1976, p. 56).

3. RACIONALIZAÇÃO E BUROCRATIZAÇÃO: OS LIMITES DA MODERNIDADE POLÍTICA

No início do século XX, apesar do caráter elitista e antidemocrático da *intelligentsia* alemã – especialmente em relação ao movimento social-democrata – já havia intelectuais, como Max Weber, que reconheciam a democratização e a industrialização como processos irreversíveis, ao menos em grande parte.

Foram suficientemente realistas para suspeitar que ao menos alguns aspectos desagradáveis da civilização moderna estavam tão intimamente ligados às necessidades e mesmo às vantagens da mudança socioeconômica que uma condenação indiscriminada era ao mesmo tempo irresponsável e inútil. (Ringer, 2000, pp. 130-131)

A crescente visibilidade das desigualdades econômicas entre as classes tornava cada vez mais difícil sustentar que os ideais não-econômicos dos mandarins fossem objetivos de toda política social universalmente aceitos. Nenhum conjunto isolado de programas ou metas poderia, de fato, satisfazer simultaneamente latifundiários, empresários e trabalhadores. O conflito entre partidos de massa indicava que as decisões políticas finais precisariam ser tomadas na arena eleitoral (Ringer, 2000, p. 150).

Weber reconheceu a burocratização como um processo universal das sociedades ocidentais modernas, marcando sua singularidade histórica e ocorrendo paralelamente à industrialização. Para ele, burocratização e industrialização “caracterizam nossa época e o futuro previsível” (Weber, 1993, p. 51). O próprio desenvolvimento do Estado “regido e administrado segundo um direito burocrático e racional” está historicamente “intimamente ligado ao moderno desenvolvimento capitalista” (Weber, 1993, p. 43). Na Alemanha, a burocratização se evidenciava ainda mais pelo fato de o Parlamento não representar uma instância decisória efetiva; suas sessões se limitavam ao debate, tornando-se “simplesmente um órgão decorativo tolerado a contragosto pela burocracia reinante” (Weber, 1993, p. 39).

A inépcia parlamentar alemã é, em grande medida, herança da política de Bismarck, que legou uma nação “sem qualquer formação política [...] acostumada a ver o grande estadista, lá do alto, a cuidar da política em seu lugar” e “habituada a deixar as coisas acontecerem de forma fatalista sob a égide do ‘regime monárquico’” (Weber, 1993, p. 38). A centralização do poder na figura de Bismarck tolheu o surgimento de novas lideranças, deixando o “parlamento sem poder, limitado a fazer oposição por oposição”. Em tal tradição, não havia espaço para o desenvolvimento de “cabeças pensantes e íntegras” (Weber, 1993, p. 38); pelo contrário, Bismarck procurou evitar seu surgimento sempre que possível. A tendência foi a migração das lideranças da esfera política para a iniciativa privada, onde suas capacidades poderiam ser plenamente realizadas.

Nesse cenário, os partidos políticos desempenhavam função burocrática limitada, focada em “angariar votos para seus candidatos em eleições ou em colégios eleitorais” (Weber, 1993, p. 44). Embora a renovação de integrantes fosse essencial à dinâmica partidária – já que os partidos se baseiam na voluntariedade e no recrutamento livre – não era incomum que jovens talentos com potencial de liderança fossem “abafados” pelos figurões locais e dirigentes do partido, como ocorre em todas as corporações. Isso era particularmente natural em um parlamento sem poder, “limitado a fazer oposição por oposição” (Weber, 1993, p. 68).

4. O ESTADO MODERNO E A DOMINAÇÃO RACIONAL-LEGAL

A burocratização do Estado alemão não pode ser explicada exclusivamente pela tradição política de um parlamento débil herdado de Bismarck. Tal particularidade apenas agravou o caso alemão, mas, segundo Weber, a burocratização é um fenômeno muito mais amplo que caracteriza toda a modernidade ocidental. Elementos como “precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, descrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais” (Weber, 1999b, p. 212) constituem exigências não apenas da economia capitalista moderna, mas também da administração pública e das organizações partidárias. A especialização e a escolaridade profissionalizante tornam o processo de burocratização mais definitivo e inexorável na sociedade capitalista do que em outras épocas e lugares.

Weber (1999b, p. 213) observa que a burocracia desenvolve sua peculiaridade específica, útil ao capitalismo, à medida que se “desumaniza”, eliminando elementos sentimentais, pessoais e irracionais que escapam ao cálculo na execução das tarefas oficiais. Uma das marcas desse processo no Estado moderno foi a substituição de critérios honoríficos ou hereditários para ocupação de cargos públicos por critérios baseados na igualdade de direitos individuais. Assim, com o desenvolvimento do capitalismo e do direito racional, as funções públicas evoluíram de títulos honoríficos e hereditários para profissões especializadas. O aperfeiçoamento do funcionalismo burocrático estatal

pode ser medido por sua “estrutura de carreira, seu provento, sua aposentadoria e pensão, sua promoção, seu treinamento especializado, pela divisão funcional do trabalho, pela atribuição de responsabilidades, seu controle documental e sua estrutura hierárquica” (Weber, 1993, p. 41).

Dessa forma, a especialização e a racionalidade – “inevitáveis progressos do futuro previsível” – tornam-se determinações centrais da vida moderna, às quais o funcionalismo está diretamente ligado. Como Weber afirma,

Todas as burocracias do mundo estão indo por esse caminho. [...] Nos locais onde o funcionário instruído e moderno se instala, o seu poder torna-se realmente indestrutível, porque, então, toda a organização dos serviços mais elementares está condicionada à sua forma de trabalho. (Weber, 1993, p. 53)

No Estado moderno, o poder político não reside nos discursos parlamentares nem exclusivamente nas mãos dos chefes do Executivo. Ele se encontra, inevitavelmente, “no dia-a-dia da máquina administrativa, [...] nas mãos do funcionalismo” (Weber, 1993, p. 41). O mesmo ocorre nos partidos políticos, cuja burocratização e racionalização se refletem nas estratégias de campanha eleitoral e no controle de cargos na máquina estatal. Os processos eleitorais – fonte de legitimidade no Estado moderno – exigem dos partidos um trabalho contínuo e rigoroso para angariar votos, distinto do antigo sistema de partidos honoríficos (Weber, 1993, p. 112).

O núcleo permanente e coeso de qualquer partido político é composto, além de líderes proeminentes, por um aparato burocrático financiado por contribuições dos filiados, patrocinadores e empréstimos privados. Este núcleo define o programa, os procedimentos e os candidatos, ao passo que a participação dos eleitores e dos filiados é, em grande parte, formal. De fato, os eleitores influenciam apenas na medida em que os candidatos e programas devem atender à necessidade de conquistar seus votos (Weber, 1993, p. 45).

Dentro desse núcleo, a importância dos setores burocráticos cresce em relação às lideranças políticas, principalmente na Alemanha da época de Weber:

[...] na administração de organizações de massa – e é isso que importa realmente – os funcionários de carreira de formação especializada formam o cerne da sua estrutura e a disciplina deles é condição absoluta de seu sucesso [...]. Em todas as organizações, as funções significativas são desempenhadas crescentemente por funcionários assalariados em todos os níveis. Todo o restante é, ou está se tornando, cada vez mais, mera aparência. (Weber, 1993, p. 50-51)

Quando as lideranças políticas se tornam “mera aparência” e os funcionários do partido se tornam elementos centrais da tática partidária (Weber, 1993, p. 111), os Parlamentos passam a ser “órgãos representativos de indivíduos governados por meios burocráticos” (Weber, 1993, p. 59). Nesse contexto, as eleições de massa democratizam os meios e formas do embate político, mas também consolidam a burocratização e racionalização partidária, estruturando uma nova prática política pautada na concorrência (Weber, 1993, p. 112).

Paradoxalmente, o político profissional – essencialmente burocrático – não se destaca necessariamente em relação ao demagogo. Mesmo dominando os meios de comunicação e o conhecimento técnico da máquina estatal, a disputa de votos continua a depender da capacidade de mobilização das massas. Para Weber, “toda política, em sua essência, é luta” (1993, p. 117), e a escolha das lideranças depende dessa competição. Assim, o parlamentarismo, como forma de selecionar os mais altos mandatários, é criticado: o líder político moderno deve conquistar a confiança das massas por meios demagógicos, caracterizando formas cesaristas puras de aclamação e evidenciando o predomínio do poder carismático sobre o burocrático e o tradicional (Weber, 1993, p. 118-119).

A crítica ao parlamento e aos políticos, contrapondo-os à competência, eficiência e imparcialidade da burocracia – características do final do século XIX – questiona a viabilidade da democracia. Lukács descreve o “espírito alemão”:

O alemão médio – por mais capaz e inclusive eminente que possa ser em sua especialidade [...] – está acostumado a esperar todas as decisões, inclusive as que decidem sobre sua própria existência, de ‘cima’, das ‘autoridades competentes’ do exército, da política ou da ciência, sem que se lhe ocorra sequer considerar seus próprios pontos de vista como fator chamado a influenciar a vida política e econômica do país. (Lukács, 1976, p. 67)

Essa cultura política, aliada a resquícios feudais e antidemocráticos, deixou o imperialismo alemão “livre de todo controle democrático” (Lukács, 1976, p. 56). Revoluções como a de 1848 ou a República de Weimar não modificaram substancialmente essa marca, resultando em uma “República sem republicanos, uma democracia sem democratas” (Lukács, 1976, p. 60), demonstrando a preferência da intelectualidade alemã por líderes fortes em detrimento do parlamento e da burocracia.

5. A DOMINAÇÃO CARISMÁTICA EM RELAÇÃO À TRADICIONAL E À RACIONAL-LEGAL

Toda formação burocrática, assim como a tradicional, “é uma formação permanente e corresponde, com seu sistema de regras racionais, à satisfação de necessidades constantes e calculáveis com meios normais” (Weber, 1999b, p. 323). A continuidade, o cotidiano, a normalidade e o hábito constituem as formas de dominação desses tipos para atender a necessidades também contínuas e habituais. No entanto, diante de “dificuldades psíquicas, físicas, econômicas, éticas, religiosas e políticas”, que transcendem as “exigências da vida cotidiana” (Weber, 1999b, p. 323), a satisfação dessas necessidades se dá de maneira excepcional, distinta da economia ordenada. Nessas situações, a solução também assume um caráter extraordinário.

Quando os líderes tradicionais deixam de atender às necessidades básicas que sustentam sua dominação, abre-se espaço para uma nova forma de liderança: a carismática. O poder carismático se encarna em indivíduos dotados de “dons físicos e espirituais específicos, considerados sobrenaturais” (Weber, 1999b, p. 323), capazes de enfrentar crises, assumindo responsabilidades consideradas necessárias e exigindo obediência em função dessa finalidade. A legitimidade desse poder repousa na submissão dos seguidores e na crença interna deles, resultante da “entrega fiel ao extraordinário e inaudito, alheia a toda regra e tradição e por isso considerado divino, tal como nasce do desespero e do entusiasmo” (Weber, 1999b, p. 326).

Para Weber, a legitimidade do poder tradicional e do burocrático difere essencialmente: enquanto o tradicional baseia-se na relação pessoal entre dominante e dominado, o burocrático se sustenta na impessoalidade dessa relação. A transformação histórica do poder tradicional em burocrático foi revolucionária e ocorreu

de fora para dentro – como o faz precisamente toda transformação no campo econômico –, primeiro as coisas e as ordens, e depois, a partir dali, os homens, e estes últimos, no sentido de uma modificação de suas condições de adaptação e eventualmente de um aumento de suas possibilidades de adaptação ao mundo circundante, mediante o estabelecimento de fins e meios racionais (Weber, 1999b, p. 327).

Nessa perspectiva, a analogia entre as legitimidades racional e tradicional traduz a preocupação de Weber em identificar os elementos da dominação aristocrática (Junker) e da dominação burguesa na Alemanha. Segundo Giddens (1998, p. 42), Weber concluiu que nem a hegemonia dos Junker nem seu declínio poderiam ser explicados apenas em termos econômicos. As propriedades Junker não se limitavam à exploração econômica do campesinato, mas representavam esferas de dominação política, enraizadas em relações tradicionais de mando e subordinação. Assim,

grande parte da tensão social e intelectual do período decorreu do desequilíbrio – provavelmente temporário – entre as pretensões da burguesia, baseadas na economia, e as dos Junker, fundamentadas tanto na economia quanto no status tradicional (Ringer, 2000, p. 170).

O conceito de classe era insuficiente para explicar essas dinâmicas. Como observa Ringer (2000, p. 170), o moderno conceito de classe, centrado na estratificação econômica, era impopular na Alemanha da época, onde os critérios não-econômicos de estratificação social eram evidentes e diretamente ligados à legitimidade da elite dirigente.

O poder carismático, em relação à tradição e à burocracia, assume caráter revolucionário, invertendo valores e rompendo com normas tradicionais ou racionais. A fé no êxito do líder carismático “revoluciona os homens ‘de dentro para fora’ e procura transformar as coisas e as ordens segundo o seu querer revolucionário [...] a partir de uma metanóia central do modo de pensar dos dominados” (Weber, 1999b, p. 327-328).

Embora rompa com laços da tradição e da racionalidade, o poder carismático não é isento de organização ou hierarquia; pelo contrário, apresenta uma “forma estrutural social claramente definida, com órgãos pessoais e um aparato de serviços e bens materiais que se adaptam à missão do portador do carisma” (Weber, 1999b, p. 330). Diferentemente dos poderes tradicional e burocrático, sua base econômica não se organiza de forma ordinária ou regular: recursos são obtidos por meio de doações voluntárias, contribuições honoríficas ou espólio no caso de heróis de guerra, constituindo simultaneamente finalidade e base material da missão (Weber, 1999b, p. 325).

O carisma, portanto, “apesar de viver dentro deste mundo, não vive dele” (Weber, 1999b, p. 325). A manutenção econômica dos seguidores não ocorre por meios contratuais ou salários regulamentados, mas pela avaliação e justiça do líder, que distribui parte das doações ou saques recebidos. A participação na honra e na estima prestadas ao líder – seja no âmbito político ou religioso – constitui outro elemento fundamental da dominação carismática.

6. DEMOCRACIA PLEBISCITÁRIA: CARISMA E MODERNA LIDERANÇA DE MASSAS

No mundo moderno, o plebiscito, a aclamação e a demagogia são manifestações por excelência da dominação carismática. Elas introduzem fortes elementos emocionais na política, sobre os quais nem mesmo a argumentação mais racional pode exercer controle. A “massa”, que “só pensa até depois de amanhã”, “está sempre exposta à influência do momento meramente emocional e irracional” (Weber, 1993, p. 128). Decisões responsáveis e políticas democráticas bem-sucedidas encontram maior respaldo quanto: 1) menor for o número de participantes na decisão; e 2) mais claras forem as responsabilidades atribuídas a cada um deles e a seus liderados (Weber, 1993, p. 128-129).

O associativismo não representa a forma ideal de organização partidária, uma vez que “seus homens de confiança política” devem ser dirigentes, com poderes amplos sobre assuntos importantes (Weber, 1993, p. 77). Entretanto, em situações normais, nenhum partido pode prescindir de informar e consultar adequadamente seu público sobre decisões tomadas.

A necessidade política da estrutura partidária baseada em grupos de interesse firmemente organizados repousa sobre o mesmo fundamento. Por outro lado, a massa desorganizada – a chamada democracia das ruas – é politicamente irracional e exerce maior influência em países com parlamentos fracos ou desacreditados (Weber, 1993, p. 129).

Nas democracias de massa, o contrapeso à dominação exclusivamente carismática são os fortes vínculos terrenos que sustentam as lideranças políticas, especialmente a estrutura partidária e o papel do parlamento na seleção dessas lideranças. Se o poder supremo repousa nas mãos de um líder escolhido pelas massas, qual seria, então, a função do parlamento em uma democracia plebiscitária?

A escolha parlamentar se contrapõe à cesarista, e os princípios plebiscitários tendem a enfraquecer a influência pessoal dos dirigentes partidários e a responsabilidade dos funcionários (Weber, 1993, p. 123). Ainda assim, os parlamentos mantêm funções essenciais: negociar leis em

torno de interesses conflitantes, supervisionar funcionários de carreira, controlar a administração pública e as dotações orçamentárias, além de conduzir acordos partidários (Weber, 1993, p. 125). Para Weber (1993, p. 128), uma das funções mais importantes dos parlamentos é o recrutamento e aperfeiçoamento de líderes de massa, transformando-os em dirigentes do Estado.

A organização firme dos partidos, aliada à participação regulamentada em comitês parlamentares, garante que líderes cesaristas em potencial adaptem-se às formas legais do Estado e que não sejam escolhidos apenas por impulso emocional (Weber, 1993, p. 128). À medida que partidos se tornam organizações de massa e surgem interesses diretos sobre oportunidades e orçamento, a gestão tende a passar para especialistas, que controlam as relações com todos os membros, incluindo homens de confiança, agitadores e inspetores, bem como a documentação necessária à direção do partido. Assim, o carisma é paulatinamente sufocado pela organização partidária: “a continuidade do funcionamento dirigido por especialistas permanece taticamente superior, a longo prazo, à veneração emocional de um herói” (Weber, 1999b, p. 341).

Apesar do aparato burocrático, da demagogia associada à democracia de massas e do caráter cesarista dos líderes, nada impede que indivíduos de talento político e homens de confiança das massas exerçam efetivamente o poder (Weber, 1993, p. 128). Para Weber, o parlamento deve ser o *locus* por excelência da atividade política, atraindo lideranças dispersas na sociedade, pois toda luta parlamentar não é apenas por questões objetivas, mas também pelo poder pessoal (Weber, 1993, p. 61).

Os indivíduos com instinto político e fortes qualidades de liderança terão maior probabilidade de alcançar os postos máximos, estimulando temperamentos e talentos a se submeterem à concorrência política (Weber, 1993, p. 61).

Para além de contextos de crise institucional, Laureano (2024) observa que o carisma político também se manifesta em regimes democráticos estáveis. Para o autor, o carisma é, antes de tudo, uma relação afetiva entre líder e seguidores, fundada na percepção de qualidades extraordinárias e na identificação simbólica do grupo com o dirigente. Nessa perspectiva, a dominação carismática não se opõe necessariamente à racionalidade legal, podendo coexistir com ela e conferir legitimidade emocional a lideranças que atuam dentro dos limites institucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A TENSÃO ENTRE CARISMA E BUROCRACIA NO DESTINO DO ESTADO MODERNO

Nas democracias modernas, Weber reconhece o plebiscito como o meio mais eficaz de escolha e reconhecimento do líder máximo de uma nação. Como forma de legitimação, a escolha plebiscitária assemelha-se à aclamação cesarista, na qual as massas depositam sua fé naquele que consideram mais capaz, exigindo deles adesão em função da finalidade que justifica a escolha. Partindo da premissa de que a essência da política é a luta — não apenas por questões objetivas, mas também por poder pessoal —, Weber conclui que o melhor meio de formar políticos hábeis é submetê-los à concorrência entre si. Nesse sentido, o parlamento representa uma instância fundamental para qualificar lideranças que possuam temperamento e talento político.

Weber observa ainda que a “dominação carismática genuína desconhece disposições jurídicas, regulamentos abstratos e jurisdição ‘formal’” e se “comporta de maneira revolucionária, invertendo todos os valores e rompendo com todas as normas tradicionais ou racionais” (Weber, 1999b, p. 327). Assim, a escolha plebiscitária constitui uma forma de eleição ou aclamação que amplia as possibilidades políticas, desde que não se restrinja ao jogo burocrático e parlamentar, e quando seu fundamento seja efetivamente carismático.

Para Weber, a burocracia, a industrialização, o desencantamento do mundo e a racionalização são marcas do nosso tempo, bem como indicativos de “um futuro previsível”. A burocratização é um processo inexorável: “nos locais onde o funcionário instruído moderno se instala, seu poder torna-se realmente indestrutível” (Weber, 1993, p. 53). Sua crítica concentra-se sobretudo no Parlamento

alemão excessivamente burocratizado. Para ele, as ações políticas de um grande estadista não podem se limitar a decisões administrativas: a política é domínio da vontade e não pode ser decidida apenas em círculos burocráticos. Nesse contexto, o carisma e a eleição plebiscitária representam, para Weber, a essência da política.

Roger Laureano (2024) acrescenta que, em regimes democráticos contemporâneos, o carisma não deve ser visto como um resquício pré-moderno, mas como uma energia social de reconhecimento que compensa deficiências afetivas da burocracia. A liderança carismática não destrói a racionalidade institucional — ao contrário, a humaniza, conferindo-lhe sentido. No entanto, quando desvinculada da ética da responsabilidade, essa força simbólica pode degenerar em manipulação afetiva das massas.

A tensão entre carisma e burocracia não é apenas uma contradição estrutural da modernidade; é também o motor da renovação política. Se a dominação legal-racional tende à estabilidade e à previsibilidade, o carisma introduz ruptura e significado. Essa dialética — entre ordem e renovação, rotina e inspiração — marca o destino do Estado moderno e das democracias de massa.

Sob essa perspectiva, a dominação carismática deixa de ser um fenômeno episódico ou irracional, tornando-se uma dimensão constitutiva da legitimidade política. Nas sociedades altamente diferenciadas, em que a racionalidade técnica domina todas as esferas da vida, o carisma surge como um antídoto simbólico contra a alienação. Quando orientada por princípios éticos e não apenas emocionais, a autoridade carismática é capaz de restituir à política o elemento de vocação que Weber considerava essencial à vida pública.

REFERÊNCIAS

ENGELS, Friedrich. **As Guerras Camponesas na Alemanha**. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

GIDDENS, Antony. **Sociologia, Política e Teoria Social**: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. Tradução de Cibele Saliba Rizek. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.

LAUREANO, Roger. “A dominação carismática em regimes democráticos”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 19, n.2, 2024.

LUKÁCS, Georg. **El asalto a la razón**: la trayectoria del irracionalismo desde Shelling hasta Hitler. Traducido por Wenceslao Roces. Barcelona (España): Ediciones Grijalbo, 1976.

RÊGO, Walquíria G. Domingues Leão. “*Questões sobre a noção de via prussiana*”, in: ANTUNES, Ricardo e RÊGO, Walquíria D. L. (orgs). **Lukács: um Galileu no século XX**. São Paulo: Boitempo, 1996.

RINGER, Fritz K. **O Declínio dos Mandarins Alemães**: a Comunidade Acadêmica Alemã, 1890-1933. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

WEBER, Max. “Capitalismo e sociedade rural na Alemanha”. in: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1963.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora UnB, 1999b.

WEBER, Max. “O Estado nacional e a política econômica”. In: COHN, Gabriel (org). **Weber**. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2002. Coleção Grandes Cientistas Sociais, Volume 13.

WEBER, Max. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada**: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Tradução de Karin Bakke de Araújo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.



REVISTA ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESCONEXÃO

Link: <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/index>

Acessibilidade para pessoas idosas: conjunturas reais, problemáticas e desafios.

Recebido em: 19/02/2025.

Aceito para publicação em: 13/10/2025.

Ana Paula Santos Soares de Paula¹

Amanda Azevedo de Carvalho²

Thais da Silva-Ferreira³

Dante Ogassavara⁴

Jeniffer Ferreira-Costa⁵

Nathália Batista Ferreira Escobar⁶

Patricia Costa Lima Tierno⁷

José Maria Montiel⁸

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2025.v17i1.20026>

Resumo

O envelhecimento ocasiona mudanças biopsicossociais nos quais requer que sejam consideradas suas especificidades para que possam ser realizadas adaptações que favoreçam a inclusão de pessoas idosas. Com isso, o presente estudo objetivou discutir a promoção da acessibilidade voltada à

¹ Advogada. Graduada em Letras e em Direito. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu em Ciências do Envelhecimento pela Universidade São Judas Tadeu. São Paulo, SP, Brasil – e-mail: anapaulasoadvogada@gmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/4119492326899492> – ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6130-9049>

² Bióloga. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu em Ciências do Envelhecimento pela Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, SP, Brasil – e-mail: carvalho.a.a3@gmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/2546455859521649> – ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8616-0337>

³ Psicóloga. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu em Ciências do Envelhecimento pela Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, SP, Brasil – e-mail: thais.sil.fe@hotmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/7519142861338976> – ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9826-3428>

⁴ Psicólogo. Mestre e Doutorando em Ciências do Envelhecimento pela Universidade São Judas Tadeu. Docente do curso de Psicologia na Faculdade Nove de Julho, Brasil – e-mail: ogassavara.d@gmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/3672374283802791> – ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2842-7415>

⁵ Psicóloga. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu em Ciências do Envelhecimento pela Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, SP, Brasil – e-mail: cjf.jeniffer@gmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/1407735160653204> – ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6281-7970>

⁶ Psicóloga. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu em Ciências do Envelhecimento pela Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, SP, Brasil. e-mail: nathalia.bfescobar@gmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/2719754534049428> – ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1567-1513>

⁷ Psicóloga. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu em Ciências do Envelhecimento pela Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, SP, Brasil – e-mail: pati.tierno@hotmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/1490981204746801> – ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9871-5993>

⁸ Psicólogo, Mestre e Doutor em Psicologia. Docente do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ciências do Envelhecimento da Universidade São Judas Tadeu/Instituto Ânima, São Paulo, SP, Brasil - E-mail: montieljm@hotmail.com – lattes: <http://lattes.cnpq.br/4836172904369929> - ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0182-4581>

população idosa em face das mudanças do envelhecimento. Consistiu em um estudo descritivo, transversal e qualitativo, caracterizado enquanto uma revisão de literatura narrativa com adoção dos descritores “envelhecimento”, “acessibilidade” e “funcionalidade”. Observou-se que se faz necessário a adoção de estratégias considerando as especificidades do envelhecimento a fim de garantir a acessibilidade e inclusão de idosos. Entretanto, em contexto brasileiro, é uma realidade distanciada da ideal. Concluiu-se que considerar as demandas e necessidades de pessoas idosas, sobretudo enquanto um aspecto inserido culturalmente, tende a favorecer o processo de inclusão desse grupo.

Palavras-chave: Acessibilidade. Envelhecimento. Suporte social.

Abstract

Accessibility for older people: real situations, problems and challenges

Aging brings about biopsychosocial changes which require their specificities to be taken into account so that adaptations can be made to favor the inclusion of elderly people. With this in mind, the aim of this study was to discuss the promotion of accessibility for the elderly population in view of the changes caused by ageing. It consisted of a descriptive, cross-sectional and qualitative study, characterized as a narrative literature review using the descriptors “ageing”, “accessibility” and “functionality”. It was observed that it is necessary to adopt strategies that take into account the specificities of ageing in order to guarantee accessibility and inclusion for the elderly. However, in the Brazilian context, this reality is far from ideal. It was concluded that considering the demands and needs of the elderly, especially as a culturally embedded aspect, tends to favor the inclusion process of this group.

Keywords: Accessibility. Aging. Social Support.

Resumen

Accesibilidad para las personas mayores: situaciones, problemas y retos reales.

El envejecimiento conlleva cambios biopsicosociales que exigen tener en cuenta sus especificidades para poder realizar adaptaciones que favorezcan la inclusión de las personas mayores. Teniendo esto en cuenta, el objetivo de este estudio fue discutir la promoción de la accesibilidad de la población mayor ante los cambios del envejecimiento. Consistió en un estudio descriptivo, transversal y cualitativo, caracterizado como una revisión narrativa de la literatura utilizando los descriptores «envejecimiento», «accesibilidad» y «funcionalidad». Se observó que es necesario adoptar estrategias que tengan en cuenta las especificidades del envejecimiento para garantizar la accesibilidad y la inclusión de las personas mayores. Sin embargo, en el contexto brasileño, esta realidad está lejos de ser ideal. Se concluyó que considerar las demandas y necesidades de las personas mayores, especialmente como un aspecto culturalmente arraigado, tiende a favorecer el proceso de inclusión de este grupo.

Palabras-clave: Accesibilidad. Envejecimiento. Soporte social.

INTRODUÇÃO

O envelhecimento em nível individual é um processo natural e progressivo que acarreta alterações em diversas áreas do corpo humano, favorecendo a diminuição gradual da funcionalidade individual. Indica-se que este declínio não ocorre abruptamente ao ser condicionado por uma série de mudanças graduais que afetam tanto a vivência dos indivíduos em diferentes esferas, sendo estas físicas, cognitivas, emocionais e socioeconômicas. Nisto, ressalta-se que essas alterações podem limitar a gerar implicações na autonomia das pessoas idosas, comprometendo suas atividades diárias e aumentando a dependência de outras pessoas para realizarem tarefas básicas (Carvalho; Papaléo, 2006).

As diversas modificações associadas ao envelhecimento podem influenciar a marcha em razão de possíveis alterações motoras e desta maneira gerar algum grau de dependência funcional para a realização de tarefas diárias. Além das mudanças motoras, também é possível observar alterações posturais, de equilíbrio, diminuição de impulsos sensoriais, na movimentação da pelve e na mobilidade das articulações utilizadas para o caminhar e assim a mobilidade do indivíduo é lesada, sendo que estes declínios são uma fonte de lesões e morbidade entre pessoas idosas (Bianchi et al., 2015; Seidler et al., 2010).

Ao discorrer sobre o fenômeno de envelhecimento populacional brasileiro, destaca-se que este impõe desafios significativos para a promoção de um ambiente inclusivo e acessível. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), já no ano de 2020 cerca de 14,7% da população brasileira era composta por pessoas com idades iguais ou superiores a 60 anos e tinham-se projeções de que esse percentual tende a crescer nas próximas décadas. De acordo com Mendes e Valsecchi (2007), a nova composição sociodemográfica da nação brasileira exige uma série de mudanças em diferentes esferas da sociedade, especialmente nos setores sociais, de transporte e de desenvolvimento urbano das cidades. Assim, garantir que as pessoas idosas permaneçam independentes e ativas, com mobilidade e acessibilidade no trânsito urbano, é um direito a ser garantido e implementado por políticas públicas.

A acessibilidade poder ser compreendida como a possibilidade de transitar por lugares e acessar serviços, produtos e informações de forma intencional e autônoma. Deste modo, tornar algo acessível tem como premissa garantir a equidade ao assegurar que todos, independentemente de suas dificuldades ou contextos, possam usufruir dos mesmos recursos. Assim, a abrangência do termo vai além das questões físicas, como locais e transportes, e abrange também sistemas de tecnologia da informação e adaptações que considerem as necessidades de todos, possibilitando a compreensão, interação e uso desses meios (Organização das Nações Unidas, 2006).

A mobilidade refere-se a mais do que as condições físicas de deslocamento, envolve as interações dos indivíduos com o espaço urbano, os objetos e os meios de transporte utilizados. No que se refere à acessibilidade, é entendida como a condição proporcionada às pessoas para assegurar sua autonomia nos deslocamentos desejados. Por sua vez, a mobilidade urbana, conforme definido no art. 4º da Lei n.º 12.587/12, refere-se à condição na qual ocorrem os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano (Brasil, 2012). Este conceito abrange a facilidade com que as pessoas e bens circulam pelas cidades, diretamente relacionado às condições das vias de acesso e às possibilidades de circulação disponíveis. Ou seja, trata-se da capacidade de alcançar, de forma autônoma e segura, os destinos desejados na cidade, não limitado por obstáculos e em condições seguras, abrangendo desde edificações até o mobiliário e equipamentos urbanos (Blanco et al., 2014).

Interligados a isto, há diferentes capacidades e habilidades que devem ser consideradas ao refletir sobre propostas voltadas para ampliar a acessibilidade e inclusão de pessoas idosas em diferentes contextos. Iniciando a apresentação de fatores, aponta-se que a funcionalidade contempla tanto as Atividades Básicas da Vida Diária (ABVD) quanto as Atividades Instrumentais da Vida Diária (AIVD). Essas atividades são essenciais para a pessoa idosa manter sua funcionalidade preservada e se envolva ativamente na gestão de sua própria saúde. A capacidade de realizar as ABVD é um indicador crítico da qualidade de vida, pois quando essas habilidades são perdidas, a pessoa idosa se torna mais dependente de cuidados externos (Carvalho et al., 2023).

Adicionalmente, as AIVD englobam tarefas mais complexas, mas igualmente importantes para a manutenção de uma vida autônoma, como o gerenciamento financeiro, uso de transporte, preparação de refeições, cuidado com a casa, uso de medicamentos, sendo competências cruciais para garantir que o indivíduo idoso possa viver de forma independente, sem a necessidade constante de apoio. O comprometimento das AIVD geralmente ocorre antes da perda das ABVD, sinalizando um estágio inicial de dependência funcional e o desenvolvimento de acometimentos físicos ou psicológicos. Ainda, indica-se que a funcionalidade preservada subsidia a participação ativo em na

sociedade, contribuindo para uma melhor qualidade de vida, diminuindo os riscos da ocorrência de isolamento social e de depressão (Del Duca; Da Silva; Hallal, 2016).

Uma vez que a independência funcional está relacionada à habilidade de realizar tarefas cotidianas sem a necessidade de assistência como citado anteriormente (Carvalho et al., 2023), seu declínio pode causar consequências negativas para os indivíduos idosos. Frequentemente, essa diminuição pode ser causada por uma combinação de fatores, como enfraquecimento muscular, perda de equilíbrio, problemas de visão e doenças crônicas, e com isso, pode aumentar a probabilidade do desenvolvimento de dependência funcional, que surge quando a pessoa idosa não consegue realizar essas atividades de forma independente, necessitando da ajuda de cuidadores ou familiares. Adicionalmente, as limitações físicas também podem incluir a presença de doenças crônicas como artrite e osteoporose, que reduzem a capacidade de movimento e aumentam o risco de quedas. Além disso, doenças cardiovasculares e pulmonares podem impactar a capacidade de realizar atividades mais extenuantes (Alves; Leite; Machado, 2008; Barbosa *et al.*, 2014).

Ao considerar a dimensão dos efeitos gerados pelo envelhecimento populacional brasileiro e os movimentos associados ao envelhecimento em nível individual, há de se reconhecer a complexidade da rede multifatorial envolvida na manutenção e promoção da saúde da população idosa, haja visto os obstáculos comumente enfrentados para assegurar os direitos da pessoa idosa. Nesta condição, esta investigação partiu do problema de pesquisa: “quais elementos participam do condicionamento de conjunturas acessíveis para pessoas idosas?”. Assim, foi estabelecido o objetivo de discutir a promoção da acessibilidade voltada à população idosa em face dos declínios funcionais associados ao envelhecimento.

1. MÉTODO

Tratou-se de um delineamento de pesquisa de caráter qualitativo, com características de pesquisas descritivas e transversais. Nesta tônica, o modelo investigativo em questão propôs a conhecer e interpretar o estado das variáveis em questão sob um enquadramento de tempo único, sem realizar qualquer forma de controle das mesmas (Köche, 2011). Ao versar sobre a abordagem delimitada para a investigação, indica-se que este desenho favorece a identificação de fatores contextuais relevantes acerca do objeto de estudo, primando pela abrangência e coerência das discussões (Creswell, 2007).

O delineamento de pesquisa adotado é caracterizado como uma revisão de literatura narrativa ao ter objetivado sintetizar as contribuições da literatura científica acerca da temática abordada por, identificando os consensos e lacunas do campo estudado. Indica-se que o esquema metodológico adotado pressupõe a adoção de uma estratégia de captação de materiais não sistematizada, assim expressando sua natureza qualitativa. É oportuno destacar que revisões narrativas são valiosas por ofertarem perspectivas panorâmicas que permitem a aquisição e o refinamento de conhecimentos brevemente, deste modo sendo especialmente úteis para profissionais em atividade prática por serem econômicas no que tange ao tempo despendido para o levantamento de material bibliográfico relevante (Ogassavara et al., 2023).

Sob este modelo metodológico, foram realizadas buscas em plataformas amplamente utilizadas, como SciELO, PubMed e Google Acadêmico, entre os meses de julho e setembro. Tais buscas fizeram uso dos descritores “envelhecimento”, “acessibilidade” e “funcionalidade” em suas versões em português e inglês, sendo empregados separadamente e em diferentes combinações. A partir da estratégia adotada, foram selecionados materiais bibliográficos relevantes no formato de livros e artigos publicados em periódicos científicos, sendo incluídos por conveniência e relevância para a discussão proposta. Ainda, ressalta-se que não foi adotado nenhum critério de exclusão em razão da data de publicação de tais materiais, visando permitir a inclusão de obras clássicas para discutir a temática pautada. Foram consideradas para análise 35 materiais científicos.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Acerca da acessibilidade no contexto do envelhecimento populacional, observa-se a crescente necessidade de adaptar todos os aspectos que compõe essa dimensão voltada para essa população. Com o envelhecimento, surgem fragilidades multidimensionais que podem dificultar o acesso das pessoas às potencialidades dos meios, como, por exemplo, a diminuição da capacidade de locomoção (Aguilar; Macário, 2016). Em resposta a essa questão, a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2007) desenvolveu a diretriz de Cidades Globais Amigáveis aos Idosos, que aborda as necessidades de segurança no acesso a ambientes físicos e urbanos, como espaços públicos e transportes, além de habitações adaptadas e próximas de serviços essenciais. A diretriz também enfatiza a acessibilidade à informação e à comunicação, incluindo a adaptação da tecnologia para esse público e a melhoria das sinalizações, bem como a acessibilidade de instalações aos serviços de saúde, sociais, educacionais e culturais. O documento reforça que a acessibilidade não se limita à remoção de barreiras físicas, mas também inclui a promoção da participação ativa dessa população de forma autônoma no território (OMS, 2007).

Além dos territórios físicos, é importante considerar o peridomicílio das pessoas idosas, ou seja, o espaço cotidiano em que elas transitam, incluindo ações diárias que envolvem as Atividades Instrumentais da Vida Diária, como acesso ao comércio, lazer e atendimentos de saúde (Santos, 2017). Santos et al. (2023) descreve que a falta de acessibilidade nesses locais, devido a barreiras arquitetônicas, pode ser uma característica preditora de quedas em pessoas idosas. Essa situação permite refletir que a acessibilidade objetiva aos locais do território está intrinsecamente associada ao potencial viés subjetivo de territorialidade. À medida que o envelhecimento pode ocasionar fragilidades, o indivíduo pode se ver vulnerabilizado em relação ao domínio do território de sua vida diária. Se esse território não apresentar acessibilidade adequada, o risco aumenta, predispondo a quedas e ocasionando complicadores no acesso aos serviços de saúde, como discutido por Oliveira e Martins (2022).

A qualidade de vida dos indivíduos está diretamente associada à sua mobilidade, podendo ser afetada também pela qualidade dos serviços ofertados na cidade, como as vias de pedestre, transportes, e pela existência de barreiras como calçadas malconservadas, degraus e oferta de sinalização. O aumento significativo na população brasileira superior a 60 anos evidenciou deficiências significativas em alguns sistemas da cidade. O envelhecimento da população de forma acelerada muda o cenário demográfico, não conseguindo ser sustentado pela economia, desfavorecendo a qualidade de vida do idoso brasileiro (Blanco *et al.*, 2014).

Aponta-se que o declínio da mobilidade individual é um importante preditor de saúde do idoso ao prever o risco agravado de sarcopenia e o surgimento de limitações funcionais (Silva et al., 2020). Além disso, alterações como a diminuição da excitabilidade vestibular, diminuição da percepção visual e da propriocepção, perda de força, massa muscular e equilíbrio postural, se agravam com os anos, prejudicando na realização de tarefas e predispondo maior número de quedas (Alfieri *et al.*, 2015).

Os complicadores encontrados na cidade impossibilitam o trânsito da pessoa idosa, interferindo na sociabilidade e favorecendo o isolamento social. Desse modo, as questões que permeiam a mobilidade urbana são essenciais quando associadas a qualidade de vida no envelhecimento e nas políticas públicas para essa população, assegurando o direito de ir e vir, e integração com o seu meio social (Gomes, 2018; Carvalho et al., 2020).

É válido considerar que o dinamismo do meio social exige atualizações frequentes para adotar novas formas de participação social, especialmente no contexto dos espaços virtuais. No entanto, questiona-se se a relutância em se adaptar às novas práticas sociais pode ser considerada uma forma de envelhecimento social (Silva; Behar, 2019). Além disso, é importante destacar que, em alguns casos, a falta de acessibilidade pode dificultar o acesso da população idosa a recursos e oportunidades de participação social, afetando sua inclusão e engajamento (Kolasinska *et al.*, 2018).

Com a mudança dos paradigmas de comunicação contemporânea, o território digital torna-se um espaço alternativo para a comunicação. Assim, ao discutir acessibilidade, é necessário considerar a expansão do letramento digital, ou seja, a competência de acessar, compreender e criar de forma segura nos ambientes virtuais (Freitas, 2010). A promoção do letramento digital para a população idosa converge diretamente com a acessibilidade, tornando-se uma questão integral para a inclusão digital, social e o acesso autônomo (Ogassavara *et al.*, 2023). No entanto, essas prerrogativas enfrentam desigualdades sociais que limitam o acesso e a efetividade das propostas que não consideram essas variáveis na prática interventiva.

Ao buscar qualidade de vida e a garantia dos direitos humanos conforme o modelo de envelhecimento ativo, ressalta-se que as atividades de lazer, sendo situadas nos bairros, nos centros de convivência para idosos ou em outros meios sociais, proporcionam a participação social e a vivência de momentos de alegria e descontração, melhorando e contribuindo positivamente nesse processo (Fernandes, 2021). Nisto, observa-se que o acesso a estes serviços não é igual para todos, refletindo a desigualdade nas condições de vida e saúde dos idosos que vivem na sociedade brasileira (Torres; Santos, 2008). Deste modo, deve-se implementar estratégias de inclusão social em paralelo às discussões acerca do direito e da proteção social, visando prevenir riscos, reduzir impactos que podem afetar negativamente à vida das pessoas e, conseqüentemente, à vida em sociedade (Gomes; Pinheiro; Lacerda, 2010).

2.1 Disposições sociais para a acessibilidade

Apesar da existência de diretrizes e regulamentos, como a Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (Brasil, 2000), ainda se observa a necessidade contínua de políticas públicas inclusivas que melhorem o acesso a serviços, como o de saúde pública. Sugere-se, portanto, a persistência na denúncia e na promoção de tais políticas, pois, como indicado por Oliveira e Martins (2022), a população idosa ainda é socialmente excluída. Ao considerar os problemas territoriais e de desigualdade no Brasil, essa realidade se confirma ainda mais. Idealmente, uma das questões das Cidades Amigáveis aos Idosos é a proximidade de serviços essenciais, e essa indicação torna-se ainda mais problemática ao se analisar os cenários periféricos das cidades (OMS, 2007; Oliveira; Martins, 2022).

A legislação nacional estabelece princípios fundamentais para garantir a mobilidade e acessibilidade de pessoas idosas, visando a assegurar seu direito à dignidade, autonomia e participação plena na vida social. Contudo, a implementação dessas normas enfrenta diversos obstáculos que comprometem a eficácia das políticas públicas e perpetuam situações de exclusão. O Estatuto da Pessoa Idosa representa um marco legal que visa proteger os direitos das pessoas idosas, garantindo-lhes acesso prioritário a serviços públicos e privados, bem como o direito a condições adequadas de mobilidade e acessibilidade. Entre suas disposições, destaca-se a gratuidade no transporte público coletivo para pessoas com mais de 65 anos, conforme o artigo 39. Além disso, o parágrafo 2º desse artigo determina a reserva de 10% dos assentos dos coletivos para as pessoas idosas, devidamente identificados como preferenciais (Brasil, 2003).

No contexto das viagens interestaduais, o artigo 40 do Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003) prevê a reserva de duas vagas gratuitas e, caso essas vagas já estejam ocupadas, um desconto de 50% no valor das passagens para aqueles que comprovarem renda igual ou inferior a dois salários-mínimos. O artigo 41 assegura a reserva de 5% das vagas em estacionamentos públicos e privados, enquanto o artigo 42 garante prioridade e segurança nos procedimentos de embarque e desembarque em veículos do sistema de transporte coletivo (Brasil, 2003).

Além disso, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituído pela Lei n.º 12.587/2012 (Brasil, 2012), reforça a necessidade de um sistema de transporte inclusivo, promovendo a acessibilidade universal, com especial atenção às necessidades das pessoas idosas (Brasil, 2012). A mobilidade segura é um elemento fundamental para o envelhecimento ativo ao subsidiar que as

pessoas idosas realizem atividades básicas do dia a dia e participem de atividades de lazer, mantendo sua autonomia e participação plena na vida adulta (Kerber *et al.*, 2023). Entretanto, nem todos os ambientes urbanos estão adequadamente preparados para suportar um envelhecimento ativo e seguro. Pesquisas nacionais e internacionais indicam que fatores comuns ao envelhecimento, como fragilidade, comorbidades, polifarmácia e limitações funcionais, tanto físicas quanto cognitivas, complicam a prevenção de lesões traumáticas entre as pessoas idosas (Santos *et al.*, 2015).

Fagundes e De Freitas (2016) destaca que tanto o Estatuto da Cidade quanto a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012) e o Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana asseguram à população idosa o direito à acessibilidade urbana e à mobilidade como parte da liberdade cidadã, possibilitando que as pessoas idosas atendam às suas necessidades diárias com segurança e autonomia. Contudo, os obstáculos urbanos ainda representam barreiras significativas, contribuindo para o isolamento social das pessoas idosas no Brasil (Gomes, 2018).

Ademais, as especificidades da população idosa no planejamento urbano devem ser consideradas, sendo necessário que as políticas de acessibilidade sejam adaptadas para atender às necessidades fisiológicas e cognitivas dessa faixa etária (Voroniuk, 2019). A falta de compatibilização entre as características da população idosa e a infraestrutura urbana existente compromete a eficácia das políticas de acessibilidade, resultando em barreiras que dificultam a mobilidade e a inclusão social. Em muitas cidades, a adaptação do transporte público ainda é uma tarefa inacabada, onde a falta de veículos adaptados e de infraestrutura urbana apropriada impede que as pessoas idosas exerçam plenamente seu direito à mobilidade (Câmara dos Deputados, 2015).

Entre os principais obstáculos à efetivação das políticas de acessibilidade para pessoas idosas está a insuficiência de recursos financeiros e humanos destinados à adaptação das cidades. Municípios, especialmente nas regiões mais pobres do país, frequentemente não possuem verbas suficientes para implementar as adaptações necessárias em sua infraestrutura urbana (Câmara dos Deputados, 2015). Rodrigues (2017) critica a abordagem dos governos em relação à acessibilidade e mobilidade, ao afirmar que a falta de infraestrutura adequada para tal nas cidades brasileiras é consequência da negligência do poder público, das prioridades mal estabelecidas, do fraco desenvolvimento institucional dos municípios e da insuficiente capacidade técnica das prefeituras.

Além disso, a falta de capacitação dos profissionais envolvidos na execução dessas políticas resulta em projetos que, muitas vezes, não atendem adequadamente às necessidades da população idosa, afinal, é importante considerar as alterações fisiológicas e cognitivas associadas ao envelhecimento no planejamento e na implementação de políticas de mobilidade (Voroniuk, 2019). Por exemplo, a redução da capacidade de percepção visual e auditiva, assim como a diminuição da força física, são fatores que devem ser considerados na concepção de espaços públicos e sistemas de transporte. A falta de consideração dessas necessidades pode resultar em projetos inadequados que não favorecem a mobilidade autônoma das pessoas idosas.

É válido mencionar que outro fator complicador é a inércia burocrática que, frequentemente, retarda ou impede a aplicação das normas legais. A falta de fiscalização rigorosa e a aplicação inadequada de sanções para o não cumprimento da legislação contribuem para a perpetuação de práticas que desrespeitam os direitos das pessoas idosas (Câmara dos Deputados, 2015). Além disso, a ausência de uma cultura de respeito e valorização da pessoa idosa na sociedade brasileira agrava esse cenário, resultando em pouca pressão social por mudanças efetivas (Farias; Gomes, 2016).

2.2 Tratativas para promoção da acessibilidade e saúde

Ao refletir sobre as possibilidades de promover a acessibilidade para a população idosa e, conseqüentemente, favorecer os quadros sanitários dos diferentes meios sociais da realidade brasileira, ressalta-se a importância de que seja refinado um planejamento urbano mais sensível às necessidades das pessoas idosas, que considere as alterações fisiológicas e cognitivas típicas do

envelhecimento, é fundamental para promover a acessibilidade (Voroniuk, 2019). Soluções como adequação das calçadas, implantação de escadas rolantes, elevadores e rampas de acesso e a melhoria da sinalização urbana são apontadas como medidas essenciais para garantir a mobilidade autônoma e segura das pessoas idosas. Além disso, é necessário fortalecer a fiscalização e a aplicação das normas de acessibilidade, com a imposição de sanções mais rigorosas para o descumprimento da legislação. A promoção de campanhas de conscientização pública sobre os direitos das pessoas idosas e a importância da acessibilidade também pode contribuir para a construção de uma cultura de respeito e valorização das pessoas idosas (Câmara dos Deputados, 2015).

A falta de acessibilidade tem impactos profundos na qualidade de vida das pessoas idosas. Nota-se que o isolamento social pode desencadear uma série de problemas de saúde mental, como depressão e ansiedade, além de agravar condições físicas preexistentes devido à falta de atividade física (Bezerra et al., 2021; Costa et al., 2017). Conforme destacado pela OMS (2019), a violência contra pessoas idosas, incluindo a negligência e o abandono, tende a ser exacerbada em contextos em que o isolamento é mais acentuado (OMS, 2021). A inadequação dos ambientes urbanos para pessoas idosas não só limita sua mobilidade, mas também aumenta o risco de acidentes e traumas, devido à incompatibilidade entre a infraestrutura existente e as capacidades físicas e cognitivas da população idosa. Além disso, a falta de acessibilidade pode levar à exclusão das pessoas idosas das atividades sociais e produtivas, contribuindo para o aumento da dependência e da vulnerabilidade (Fagundes; De Freitas, 2016).

A preservação da mobilidade meio ao envelhecimento favorece as oportunidades de trabalho, saúde, lazer e convivência, promovendo a saúde física e psíquica (Blanco *et al.*, 2014). O envelhecimento da população e o crescimento urbano sugerem melhores condições de vida, na prática, são encontrados desafios físicos e de assistência para esse público que esbarram em políticas públicas e serviços de saúde. Para oferecer qualidade de vida e autonomia aos idosos, as intervenções urbanas devem contar com mudanças que tornem o deslocamento da pessoa idosa seguro e viável, removendo barreiras e estabelecendo normas que garantam acessibilidade e padronização dos serviços ofertados, tanto em imóveis que respeitem o espaço das calçadas, em transportes, tecnologias dispostas e comunicação (Gomes, 2018).

Voltando-se para as disposições individuais para a mobilidade, reconhece-se que a prática regular de atividade física auxilia a preservação da capacidade física e funcional (Menezes et al., 2020). Além disso, o fortalecimento de redes de apoio também são fundamentais, pois podem ser meios de criação de ambientes de valorização do saber coletivo e o compartilhamento de decisões colaborativamente, logo, tendem a valorizar e encorajar as pessoas idosas a participarem ativamente de decisões relacionadas a sua vida ou de sua comunidade, suas contribuições para a sociedade e garantindo que eles tenham as ferramentas e o apoio necessários para viver de forma autônoma, independente e digna (Furtado *et al.*, 2021).

No que tange as limitações cognitivas acarretadas pelo declínio das funções de processamento cognitivo, como memória, raciocínio, e tomada de decisão, destaca-se que este é caracterizado como outro fator prejudicial para a independência funcional. As condições de saúde das pessoas idosas podem ser avaliadas por indicadores específicos, como déficits físicos, que englobam mobilidade reduzida e dificuldades motoras. Déficits cognitivos, que incluem perda de memória, dificuldade de concentração e problemas relacionados ao processamento de informações (Brucki, 2004).

Convergentemente ao declínio das diferentes funções, a autonomia também é afetada negativamente meio ao processo de envelhecimento e tende a ser relacionada aos efeitos negativos, como por exemplo, o isolamento. Estes prejuízos podem ser justificados pela oferta de apoio de forma deficitária ou por movimentos das próprias pessoas diante da falta de oportunidades, ou até mesmo a diminuição da capacidade de discernir acerca das variadas questões. Aponta-se que o declínio da percepção e da funcionalidade facilitam a vivência de estados afetivos negativos, permeando questões identitárias e de liberdade individual. Para tanto, enquanto reflexões acerca da realização da manutenção da autonomia, nota-se a necessidade de considerar aspectos subjacentes a este. Visto que

durante o envelhecimento, é comumente observado a diminuição do desempenho cognitivo, no qual se encontra diretamente interligada com a autonomia da pessoa idosa. Sendo assim, para promover a autonomia das pessoas idosas, cabe também intervir sobre outros fatores contextuais relevantes (Garcia et al., 2023). É importante ressaltar que a autonomia está entrelaçada a mobilidade, uma vez que o indivíduo com autonomia preservada pode mover-se quando e para onde desejar, sendo informado dos caminhos a sua disposição, contanto que sejam proporcionadas condições acessíveis para a mobilidade (Barreto, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para promover um envelhecimento saudável, é essencial investir na preservação tanto da autonomia quanto da independência. Um envelhecimento ativo e saudável é aquele no qual as pessoas idosas conseguem manter o máximo possível dessas capacidades, estando diretamente ligado à qualidade de vida. A capacidade funcional dos indivíduos é disposta por suas condições físicas, psicológicas e de suporte social, sendo um elemento de alta relevância para a manutenção e promoção de modelos de vida alinhados com a proposta de envelhecimento ativo. Complementarmente, aponta-se que a inacessibilidade aos serviços de saúde e lazer contribui para o aumento da dependência das pessoas idosas em relação a terceiros, podendo gerar um ciclo de vulnerabilidade e exposição a abusos.

Apesar da existência de uma estrutura normativa robusta, a realidade enfrentada por muitas pessoas idosas no Brasil continua longe do ideal. A implementação dessas políticas frequentemente esbarra em dificuldades administrativas, orçamentárias e até culturais. A legislação brasileira sobre mobilidade e acessibilidade para pessoas idosas é, sem dúvida, abrangente e bem-intencionada. No entanto, a sua efetividade continua a ser profundamente prejudicada por uma série de desafios estruturais, administrativos e culturais que persistem em várias esferas da sociedade. As barreiras físicas e arquitetônicas, a falta de integração entre as políticas públicas, e a inércia burocrática são exemplos de obstáculos que limitam o alcance das leis em vigor, comprometendo diretamente a qualidade de vida das pessoas idosas.

Além disso, a resistência cultural e a falta de conscientização sobre as necessidades específicas da população idosa perpetuam um ambiente social excludente. Este contexto não apenas impede que muitas pessoas idosas desfrutem de seus direitos plenos, como também agrava a sua vulnerabilidade, levando ao isolamento social, a problemas de saúde mental e ao aumento da dependência física. Diante desse cenário, é imperativo que as políticas públicas avancem além da legislação, incorporando soluções práticas e inovadoras que considerem as necessidades reais das pessoas idosas. Isso exige um esforço conjunto e coordenado entre governos, sociedade civil e setores privados, visando a criação de ambientes urbanos verdadeiramente inclusivos e acessíveis. Tais esforços devem ser embasados em dados atuais, pesquisas interdisciplinares e no constante diálogo com a população idosa, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e suas necessidades atendidas de forma eficaz.

Por fim, a promoção de um ambiente inclusivo não é apenas uma questão de justiça social, mas também de construção de uma sociedade que valoriza e respeita todas as fases da vida. O Brasil, ao se preparar para uma população cada vez mais envelhecida, deve reconhecer a importância de transformar seus espaços urbanos e sistemas de mobilidade, garantindo que todos os cidadãos, independentemente da idade, possam exercer plenamente seus direitos e viver com dignidade e autonomia.

REFERÊNCIAS

- ALFIERI, Fábio Marcon et al. Equilíbrio e mobilidade funcional em indivíduos independentes para o autocuidado de diferentes faixas etárias. **Revista Kairós-Gerontologia**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 151-163, 2015.
- ALVES, Luciana Correia; LEITE, Iúri da Costa; MACHADO, Carla Jorge. Conceituando e mensurando a incapacidade funcional da população idosa: uma revisão de literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 1199-1207, 2008.
- BARBOSA, Bruno Rossi et al. Avaliação da capacidade funcional dos idosos e fatores associados à incapacidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 3317-3325, 2014.
- BARRETO, Kátia Magdala Lima et al. **Envelhecimento, mobilidade urbana e saúde: um estudo da população idosa**. 2012. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães.
- BEZERRA, Patricia Araújo; NUNES, José Walter; MOURA, Leides Barroso de Azevedo. Aging and social isolation: an integrative review. **Acta Paulista De Enfermagem**, São Paulo, v. 34, p. eAPE02661, 2021.
- BIANCHI, Adriane Behring; OLIVEIRA, Juliana Maria; BERTOLINI, Sonia Maria Marques Gomes. Marcha no processo de envelhecimento: alterações, avaliação e treinamento. **Revista Uningá**, Maringá, v. 45, n. 1, 2015.
- BLANCO, Priscilla Hellen Martinez et al. Mobilidade urbana no contexto do idoso. **Revista Cesumar-Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**, Maringá, v. 19, n. 1, 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm. Acesso em: 01 set. 2024.
- BRASIL. Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20a%2060%20\(sessenta\)%20anos](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20a%2060%20(sessenta)%20anos). Acesso em: 01 set. 2024.
- BRASIL. Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 01 set. 2024.
- BRUCKI, s. Memória no envelhecimento e comprometimento cognitivo leve. In: santos, f. H. D. Et al. (org.). **Neuropsicologia hoje**. São Paulo: artes médicas, 2004, p. 244-251.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O desafio da mobilidade urbana**. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. Edições Câmara, 2015.
- CARVALHO, Eurico Thomaz de; PAPALÉO, Matheus. Geriatria: fundamentos, clínica e terapêutica. In: **Geriatria: fundamentos, clínica e terapêutica**. 2005. p. 788-788.

CARVALHO, Debora de Fatima Faria; FAGUNDES, Leila Cristina; MALUCELLI, Valderez Oliveira. MOBILIDADE URBANA PARA IDOSOS.

CARVALHO, Fernanda et al. ATIVIDADES INSTRUMENTAIS DE VIDA DIÁRIA E SINTOMATOLOGIA DEPRESSIVA EM IDOSOS COMUNITÁRIOS. **Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, Rio Grande do Sul, v. 28, 2023.

COSTA, Carla Regina Soares; BASQUES, Igor Tachetti. O idoso-mobilidade e acessibilidade urbana. **Revista Longevidade**, São Paulo, n. 51, 2017.

CRESWELL, John W. Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DEL DUCA, Giovâni Firpo; SILVA, Marcelo Cozzensa da; HALLAL, Pedro Curi. Incapacidade funcional para atividades básicas e instrumentais da vida diária em idosos. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 43, n. 5, p. 796-805, 2009.

FARIAS, M. P.; GOMES, R. S. Cultura de respeito e valorização do idoso: Um desafio para a sociedade brasileira. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 895-905, 2016.

FERNANDES, Elizabeth Gomes de Sousa. Envelhecimento humano e educação na perspectiva de uma inclusão social. Orientadora: Dra. Neila Barbosa Osório. TCC (Graduação) - Curso de Pedagogia, Universidade Federal do Tocantins, Tocantins, 2021. Disponível em: <https://umbu.uft.edu.br/handle/11612/3071>. Acesso em: 25 ago. 2024.

FAGUNDES, Eduardo Miguel Felicio; DE FREITAS, Suellen Cristo. A PESSOA IDOSA: ENVELHECIMENTO ATIVO, MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE NO TRÂNSITO URBANO E O PAPEL DO POLICIAL MILITAR COMO AGENTE DE TRÂNSITO. **RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar**, [s.l.], v. 5, n. 2, p. e524876-e524876, 2024.

FREITAS, Maria Teresa. Digital literacy and teacher training. **Educação em Revista**, Minas Gerais, v. 26, p. 335-352, 2010.

GOMES, Christianne; PINHEIRO, Marcos; LACERDA, Leonardo. **Lazer, turismo e inclusão social: intervenção com idosos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

GOMES, Fernanda Araújo. A influência da mobilidade urbana na saúde do idoso ativo uma revisão integrativa. Universidade Federal Fluminense, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação**. IBGE, 2020.

KERBER, Vera Lúcia et al. Pedestre idoso e a percepção sobre o trânsito. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [s.l.], v. 15, n. 7, p. 6673-6693, 2023.

KÖCHE, José Carlos. Fundamentos de Metodologia Científica: Teoria da ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis: Vozes, 2011.

KOLASINSKA, Agnieszka et al. Technology and aging: users' preferences in wearable sensor networks. In: **Proceedings of the 4th EAI International Conference on Smart Objects and Technologies for Social Good**. 2018. p. 77-81.

MENDES, Telma de Almeida; VALSECCHI, Vera Lucia de Almeida. Armadilhas do espaço urbano. **Einstein**, São Paulo, p. 99-104, 2007.

OGASSAVARA, Dante et al. A importância da educação na inclusão e letramento digital em pessoas idosas. **Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade**, Mato Grosso do Sul, v. 10, n. 25, p. 351-361, 2023.

OGASSAVARA, Dante et al. Concepções e interlocuções das revisões de literatura narrativa: contribuições e aplicabilidade. **Ensino & Pesquisa**, Paraná, v. 21, n. 3, p. 8-21, 2023.

OLIVEIRA, Welioamar Antonio; MARTINS, Islane Cristina. Envelhecimento, saúde e direito à Cidade. A percepção de idosos quanto a acessibilidade e mobilidade no espaço urbano: uma revisão. **Revista Longeviver**, São Paulo, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 2006. Disponível em: <https://social.desa.un.org/issues/disability/crpd/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em:

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Relatório mundial sobre envelhecimento e saúde, 2019.

RODRIGUES, Juciano Martins. Acessibilidade, caminhabilidade e políticas para portadores de deficiência no Brasil. In V. Andrade & C. C. Linke (Orgs.), **Cidades de Pedestres: A caminhabilidade no Brasil e no mundo** (1ª ed.). Rio de Janeiro: Babilonia Cultura Editorial, 2017.

SANTOS, Ana Maria Ribeiro dos; RODRIGUES, Rosalina Aparecida Partezani; DINIZ, Marina Aleixo. Trauma no idoso por acidente de trânsito: revisão integrativa. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 49, p. 162-172, 2015.

SANTOS, Jéssica de Castro. Vulnerabilidade de idosos à queda: Diagnóstico pessoal, grupal e ambiental na perspectiva do cuidado de enfermagem (peri)domiciliar. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/5914/1/jessicadecastrosantos.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SANTOS, Jéssica de Castro et al. Architectural accessibility and perception of falls of elderly people in the peridomicile: mixed method. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, Rio Grande do Sul, v. 44, p. e20220170, 2023.

SEIDLER, Rachael D. et al. Motor control and aging: links to age-related brain structural, functional, and biochemical effects. **Neuroscience & Biobehavioral Reviews**, [s.l.], v. 34, n. 5, p. 721-733, 2010.

SILVA, Ketia Kellen Araújo da; BEHAR, Patricia Alejandra. Digital competences in education: a discussion of the concept. **Educação em Revista**, Minas Gerais, v. 35, p. e209940, 2019.

SILVA, Laize Gabriele de Castro et al. Avaliação da funcionalidade e mobilidade de idosos comunitários na atenção primária à saúde. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, Rio de Janeiro, v. 22, p. e190086, 2020.

TORRES, Mabel Mascarenhas; DOS SANTOS SÁ, Maria Auxiliadora Ávila. Inclusão social de idosos: um longo caminho a percorrer. **Revista Ciências Humanas**, 2008.

VORONIUK, Cláudia Regina; LORENCINI, Camila Nataly; DA LUZ, Mariana Arrias As particularidades da mobilidade urbana e o deslocamento da pessoa idosa no contexto urbano. **Revista de Estudos Jurídicos**, v. 1, n. 29, 2019.

Orçamento público federal e o não enfrentamento das desigualdades entre crianças e adolescentes brasileiras.

Recebido em: 21/11/2024.

Aceito para publicação em: 27/05/2025.

Thallita de Oliveira Silva¹

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2025.v17i1.19833>

Resumo

No Brasil há desafios a serem enfrentados para assegurar que todas as crianças e adolescentes acessem políticas públicas de qualidade, vivam com dignidade e se desenvolvam de forma saudável, sobretudo quando se trata de grupos historicamente violados em sua humanidade e vivenciam violências estruturais. Desse modo, as leis orçamentárias precisam estar condizentes com a realidade e necessidade das pessoas para não promoverem mais violações e aprofundamento das desigualdades. É diante dessa compreensão que esta pesquisa se questionou sobre como o governo federal, nos últimos 12 anos – de 2012 a 2023 –, planejou e executou suas ações orçamentárias e se o enfoque principal foi a promoção ou proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A União financiou mais ações com direcionamento à promoção dos direitos, no entanto, sem universalizar o acesso e sem prever ações específicas para grupos em desvantagem social e econômica no país. Além disso, não há integralidade no acesso aos direitos humanos por parte de meninas e meninos, considerando que não teve nenhuma ação orçamentária direcionada às políticas de cultura, esporte e lazer, por exemplo, em quase todo o período estudado. A realidade exposta enseja na fragilização da política para infância e adolescência e na manutenção das iniquidades existentes.

Palavras-chave: crianças e adolescentes; orçamento público; políticas públicas; direitos humanos, desigualdades estruturais.

Abstract

Federal public budget and the lack of action to reduce inequalities among brazilian children and adolescents.

In Brazil, there are challenges to be faced to ensure that all children and adolescents have access to quality public policies, live with dignity, and develop in a healthy manner, especially with regards to groups historically deprived of their humanity and subjected to structural violence. In this context, budget laws need to align with the reality and needs of the population to avoid further violations and the deepening of inequalities. Stemming from this understanding, this research questioned how the federal government, over the last 12 years - from 2012 to 2023 - planned and executed its budget actions and whether the main focus was the promotion or the protection of the rights of children and adolescents. The Federal Government financed more actions aimed at promoting rights, but without

¹ Universidade de Brasília. E-mail: thallitacumi30@gmail.com. Orcid ID: <https://orcid.org/0009-0004-8160-4881>

universalizing access or foreseeing specific actions for socially and economically disadvantaged groups. Furthermore, access to human rights by boys and girls is not comprehensive, as no budget actions were directed toward policies for culture, sports and leisure during almost all of the studied period. This reality results in the weakening of children and adolescent policies and perpetuation of existing inequities.

Keywords: children and adolescents; public budget; public policies; human rights; structural inequalities.

Resumen

Presupuesto público federal y la falta de acción para reducir las desigualdades entre niños, niñas y adolescentes brasileños

En Brasil, hay desafíos que deben enfrentarse para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes accedan a políticas públicas de calidad, vivan con dignidad y se desarrollen de manera saludable, especialmente cuando se trata de grupos históricamente vulnerados en su humanidad y que enfrentan violencias estructurales. En este sentido, las leyes presupuestarias deben estar en consonancia con la realidad y las necesidades de la población para evitar más violaciones y el agravamiento de las desigualdades. Con base en esta comprensión, esta investigación se planteó cómo el gobierno federal, en los últimos 12 años –de 2012 a 2023–, planificó y ejecutó sus acciones presupuestarias y si el enfoque principal fue la promoción o la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La Unión financió más acciones dirigidas a la promoción de los derechos; sin embargo, sin universalizar el acceso ni prever acciones específicas para grupos en desventaja social y económica en el país. Además, no hay integralidad en el acceso a los derechos humanos por parte de niños y niñas, considerando que no hubo ninguna acción presupuestaria destinada a políticas de cultura, deporte y ocio, por ejemplo, en casi todo el período estudiado. La realidad expuesta resulta en el debilitamiento de las políticas para la infancia y adolescencia y en el mantenimiento de las inequidades existentes.

Palabras clave: niños y adolescentes; presupuesto público; políticas públicas; derechos humanos; desigualdades estructurales

INTRODUÇÃO

No Brasil, a despeito da magnitude de marcos legais de promoção e proteção dos direitos direcionados à infância e à adolescência no final do séc. XX e no séc. XXI, ainda há desafios complexos a serem enfrentados para assegurar que todas as crianças e adolescentes acessem políticas públicas de qualidade, vivam com dignidade e se desenvolvam de forma saudável. Sobretudo quando se trata de grupos que historicamente foram violados em sua humanidade e vivenciam violências estruturais como as de raça, gênero, classe, orientação sexual e capacitismo, a garantia integral dos direitos humanos ainda é uma realidade distante.

Um dos mais importantes princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 1.960/90), que demarca a mudança de paradigma estabelecida pela Constituição Federal (CF) de 1988, é o da proteção integral para todas e cada criança e adolescente, no entanto, ele não tem sido perseguido de forma contínua pelos poderes de todos os entes federativos do país. Isso, em parte, se explica porque o princípio de prioridade absoluta, também assegurado pela CF no artigo 227, não é efetivado pelos governos na elaboração nem na execução das políticas públicas. O ECA no parágrafo único do artigo 4º define com maior precisão o que seria a prioridade absoluta:

Art. 4º Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD (E-ISSN: 1984-1736).

- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (Brasil, 1990, grifo nosso).

Para efetivar essa prioridade no acesso aos direitos humanos, é necessário garantir recursos financeiros para as políticas públicas (Franco, 2015; Inesc, 2017; Sadeck Filho, 2010). Nos últimos dez anos, o país viveu retrocessos que tiveram impacto direto na vida de crianças e adolescentes. Com a Emenda Constitucional 95/2016, que impôs um teto de gastos às políticas sociais e com a pandemia de covid-19, grupos como os de crianças empobrecidas, negras, indígenas, de territórios rurais e periféricos foram os mais atingidos aumentando as desigualdades sociais já existentes (Santos *et al.*, 2022; Silva; Oliveira, 2020). Nesse sentido, as leis orçamentárias precisam estar condizentes com a realidade e necessidade das pessoas para que não promovam mais violações e aprofundamento das desigualdades.

É diante dessa compreensão que esta pesquisa se questionou sobre como o governo federal, nos últimos 12 anos – de 2012 a 2023 –, planejou e executou suas ações orçamentárias com enfoque em crianças e adolescentes e discute o efeito, tanto do planejamento quanto do financiamento público, no acesso aos direitos.

Para tanto, foi realizado um estudo documental dos 3 (três) últimos Planos Plurianuais (PPAs) concluídos: 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 e das 12 últimas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) fechadas (de 2012 a 2023). Teve o objetivo de analisar se as políticas para a infância e adolescência no orçamento público foram mais direcionadas para a promoção dos direitos ou para a proteção dos direitos. A hipótese colocada foi que o governo financia mais ações de proteção e defesa, que objetivam diminuir ou sanar danos causados a crianças e adolescentes violados em seus direitos, do que as ações de prevenção de violações e promoção de direitos.

O Estado tem um papel fundamental na construção de estratégias para a distribuição de riqueza no país e para garantir os direitos humanos de todas as pessoas, e uma das ferramentas centrais para esse objetivo é o orçamento público.

A promoção dos direitos depende, na maioria das vezes, de recursos envolvendo custos financeiros e por isso deve estar claramente explicitado no Orçamento Público, pois depende dele. Os direitos e as estruturas previstas nos sistemas de garantia e de defesa correm o risco de tornarem-se nobres intenções sem suporte orçamentário. As medidas legislativas e a rede institucional para a garantia de direitos, embora fundamental, não são suficientes para garantir a integridade e o bem-estar de crianças e adolescentes (Espíndola, 2008, p. 39).

Somente pela via do orçamento público não é possível uma resolução eficiente das problemáticas sociais, no entanto, essa ferramenta é fulcral para alcançar mudanças significativas no que diz respeito ao acesso a direitos. “O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país” (Salvador, 2008, p. 151).

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

As referências para conceituar e diferenciar políticas de promoção de direitos e políticas de proteção de direitos são os marcos legais direcionados à infância e adolescência. A Lei 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), divide-se, basicamente, entre a) os direitos fundamentais e a prevenção da violação dos direitos; e b) as medidas de proteção, as medidas socioeducativas e o acesso à justiça.

Direito à vida e à saúde; direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; direito à convivência familiar e comunitária; direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; direito à profissionalização e à proteção no trabalho são os direitos fundamentais tratados no Título II, capítulos I a V. De acordo

com essa legislação, a efetivação desses direitos “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade [...]” (Brasil, 1990).

No que diz respeito à prevenção, o estatuto estabelece em seu artigo 70 que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” e no 70A que:

[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes (Brasil, 1990).

Já no que tange às medidas de proteção, o ECA determina que estas devem ser aplicadas “sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.” (Brasil, 1990).

Essa divisão mostra que as ações do Estado terão diferentes objetivos: promover e garantir o direito às crianças e adolescentes ou protegê-lo quando este estiver ameaçado ou for violado, o que significa que um ou alguns direitos não foram assegurados e o sujeito já está em situação de desproteção.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, de âmbito federal, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em 2010 separa suas diretrizes e objetivos estratégicos em 5 eixos, sendo o eixo 1: Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes e o 2: Proteção e Defesa dos Direitos. Destarte, dividia seus eixos na mesma lógica do ECA e as políticas a serem desenhadas para responder ao Plano precisariam ser organizadas considerando essas diferenças de direcionamento.

O Plano avançou mais que o Estatuto à medida que levou em consideração que, dentro do público geral infanto-adolescente, há especificidades que são mais marcadas por vivências de violações e que, portanto, se deveria considerar essas singularidades a cada objetivo. O acesso ao direito para grupos como os indígenas, negros, do campo, periféricos, de baixa renda, LGBTQIA+, por exemplo, será mais dificultado e negligenciado, consequentemente, a demanda por políticas de proteção e defesa é aumentada.

Rizzini et al (2010) coadunam com esse entendimento ao estudarem a problemática de crianças e adolescentes em situação de rua, quando concluem que a vivência da rua reflete o resultado de diversos fatores relacionados às históricas desigualdades que caracterizam o país.

Tomando como referencial o enfoque de direitos humanos, econômicos e sociais desta população, entende-se que a situação de rua em si representa a consequência ou o agravamento da violação de direitos básicos garantidos, inclusive, na Constituição Brasileira. Como descrito no Estatuto da Criança e do Adolescente, essa população tem violados os direitos: à vida e à saúde (capítulo I); à liberdade, ao respeito e à dignidade (capítulo II); à convivência familiar e comunitária (capítulo III); à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (capítulo IV); de ser considerada em sua privacidade, autonomia e identidade (art. 17); de não estar em situação vulnerável para diversas formas de exploração (art. 18) (p. 15).

Nova (2023) estuda como o racismo potencializa as violações de direitos contra crianças e adolescentes e

se constitui como um dos principais fatores de exposição das crianças negras à circunstâncias de extremas violências que condicionam suas formas de viver e de estar no mundo em que a cor da sua pele se torna, por um lado, alvo da violência policial, sexual entre outras e por outro lado o segmento populacional menos atendido pelas políticas públicas que possam garantir a efetividade dos seus direitos fundamentais, bem como à proteção contra essa infinidade de violências e opressões sofridas (p. 9)

O relatório Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, 2023), trabalha com o conceito de pobreza para além da monetária, tendo como referência as privações a que meninos e meninas estão expostos em relação a fatores como renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação. No Brasil, 60,3% (31,9 milhões) de crianças e adolescentes até 17 anos estavam privados de um ou mais desses direitos em 2022. Do referido quantitativo, 68,8% constituíam-se de negros, o que representa uma diferença de 20 pontos percentuais na comparação com brancos.

Ainda de acordo com o citado relatório, dentre as crianças negras de 7 a 17 anos, 7,1% estavam em atraso escolar, enquanto entre crianças brancas o percentual era de 3,9% em 2022. No que tange às violências sexuais registradas pelo sistema de saúde, a maioria dos registros se deu contra meninas negras, 58,4%, em comparação com 33,4% de meninas brancas. A taxa de homicídios de pessoas com menos de 19 anos em 2021 foi de 16,8% do total de meninas e meninos negras e negros. Entre os indígenas, foi de 11,8% e, entre brancos, foi de 2,8%. No total de homicídios, crianças e adolescentes negros fizeram parte da estatística de 81,5% das vítimas, enquanto brancos e amarelos perfaziam 16,4% (Abrinq, 2023). As crianças indígenas foram as mais impactadas pela desnutrição nos últimos anos, seguidas das crianças pretas e pardas (Inesc, 2024).

Nesse sentido, promover a equidade social, de raça e de gênero é central, tanto no que diz respeito à promoção dos direitos quanto na proteção e defesa. Para a legislação brasileira, a promoção da equidade e da inclusão social é parte central da política de promoção de direitos e evitaria muitas das ações necessárias para a proteção. Compreender que o enfrentamento das desigualdades é prioritário para a efetivação dos direitos é um passo em direção ao caminho da proteção integral preconizado pela Constituição Federal de 1988.

2. EQUIDADE E UNIVERSALIDADE PARA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS.

Teixeira (2010, p. 130) resume o conceito de equidade de forma mais ampla como a “necessidade de se ‘tratar desigualmente os desiguais’ de modo a se alcançar a igualdade de oportunidades de sobrevivência, de desenvolvimento pessoal e social entre os membros de uma dada sociedade.”. No que diz respeito aos serviços de saúde, a autora compreende que a construção da equidade está em identificar demandas sociais e de serviços de saúde dos diversos grupos populacionais de modo a reorganizar a atuação e redistribuir recursos para atender de forma diferenciada a toda a diversidade da população.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc) conceitua equidade como “igualdade da atenção à saúde, sem privilégios ou preconceitos, mediante a definição de prioridades de ações e serviços de acordo com as demandas de cada um, com maior alocação dos recursos onde e para aqueles com maior necessidade” (Brasil, 2018, p. 30). E ainda complementa que a equidade se dá por meio de mecanismo de priorização de políticas e programas que se direcionem às populações mais vulneráveis, em condições de iniquidades de saúde.

Azevedo (2013) faz um debate sobre as diferenças e semelhanças entre igualdade e equidade, fazendo a relação dos conceitos com o que de fato seria justiça social. Ele entende que a luta pela equidade e pela igualdade é essencial para termos uma sociedade mais justa e joga com os antônimos dos termos para se chegar à conclusão da importância dos dois conceitos, pois o contrário de equidade é iniquidade e o de igualdade é desigualdade, ambas condições prejudiciais às pessoas, apesar de perseguidas e mantida por grupos societários que se beneficiam delas, principalmente numa sociedade capitalista.

Diante disso, a equidade significa a busca por justiça a partir do reconhecimento de que há desigualdades estruturantes que precisam ser enfrentadas de tal modo que seja possível termos igualdade em direitos. Para chegarmos a essa igualdade, é necessário que se realizem políticas equitativas, que levem em consideração as diferenças de acesso aos direitos existentes na sociedade a partir das discriminações e exclusões de classe, raciais, étnicas, de gênero e de outras dimensões. E

isso demanda a universalidade dos direitos, pois os princípios são complementares e não excludentes (Faustino, 2017).

A universalidade é um princípio dos direitos humanos pautado no mundo pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e que o Brasil reverbera em suas legislações. Significa que todas as pessoas, sem distinção de nenhuma especificidade, têm direitos e devem acessá-los. Também tendo como referência a discussão elaborada por pensadores da política de saúde, Teixeira (2010, p. 156) coloca a universalidade “como um ideal a ser alcançado, qual seja, o de que todos os cidadãos brasileiros possam usufruir do seu direito à saúde, aí incluído o acesso às ações e serviços necessários para sua promoção, proteção e recuperação”.

A autora pontua que o pleno exercício dos direitos ainda esbarra em barreiras sociais, econômicas e culturais que dificultam ou descumprem o princípio da universalidade e que é necessário considerar estratégias na elaboração e na execução das políticas para esse enfrentamento, de modo que todas as pessoas as acessem. A partir da particularidade da saúde, ela coloca que, do ponto de vista econômico, por exemplo:

[...] não se pode negar que a enorme parcela da população pobre, que vive em pequenos municípios com baixo grau de desenvolvimento econômico ou habitam a periferia das grandes cidades, não dispõem de condições mínimas de acesso aos serviços, às vezes até porque não tem como pagar o transporte necessário para chegar a uma unidade de saúde (Teixeira, 2011, p. 3-4).

Para tanto, além do envolvimento das políticas de geração de renda e transporte público, para que nenhuma pessoa fique sem acesso aos serviços de saúde, há que se ampliar o financiamento a fim de que diversos modelos de ações cheguem até as várias comunidades. No âmbito da cultura, Teixeira (2011) exemplifica como a linguagem pode ser uma barreira para a comunicação entre servidores públicos e cidadãos usuários do SUS caso não se leve em consideração as diferenças de compreensão das informações no processo de aprendizagem de autocuidado ou mesmo das receitas de medicações que são passadas.

A relação entre a universalidade e equidade se dá no ponto dessas diferenças e desigualdades existentes, pois os direitos humanos devem ser universais, precisam chegar a todas as pessoas, e as políticas públicas devem considerar essa diversidade de modo equânime, chegar para todos considerando as especificidades e necessidades que são diferentes de contexto a contexto.

Faustino (2017) faz um delineamento categórico sobre os dois conceitos e sobre as disputas existentes em torno deles e da construção das políticas públicas. Seu questionamento é: “é possível conciliar a luta pela universalização dos direitos com a *advocacy* por políticas específicas voltadas aos grupos em situação de vulnerabilidade? Se sim, quais as questões implícitas à essa conciliação?” (p. 3832).

Ele faz um levantamento da discussão sobre focalização das políticas públicas que “tem sido traduzida como a ação de concentrar os recursos financeiros disponíveis em uma população definida” (Rizzotto, 2009). A focalização nasce dos interesses neoliberais que vendem o discurso de que há pouco recurso, portanto é necessário priorizar o gasto, e se utilizam da demanda do enfrentamento das desigualdades para justificar esse formato de política pública com foco central na pobreza.

No entanto, autores que estudam a temática evidenciam que as políticas de focalização mantêm as desigualdades ou mesmo as fortalecem, pois não são suficientes para gerar emancipação dos grupos em vulnerabilização que são os sujeitos dessas ações (Costa, 2009; Martins, 2012; Rizzotto, 2009; Theodoro; Delgado, 2003). Alguns desses autores não desconsideram a importância de algumas políticas focalizadas, principalmente no que diz respeito à melhoria da renda, mas entendem que não garantem a saída do estado de vulnerabilidade social ou a distribuição de riqueza no país para, de fato, diminuir iniquidades.

Faustino (2017) responde à sua própria questão colocando para o debate se a polarização entre políticas universalistas e focalizadas é necessária ou se é possível trabalhar com as duas frentes, desde

que o fim seja a realização de direitos e a emancipação dos sujeitos políticos. A conclusão, portanto, desses diálogos teóricos sobre universalidade e equidade é que, para universalizar os direitos humanos, são necessárias políticas públicas que considerem as desigualdades existentes no país e as diversidades de grupos populacionais e territoriais e que suas ações sejam pautadas no princípio de equidade social, racial, étnica e de gênero, as grandes matrizes estruturantes da nossa sociedade.

Dentro das políticas públicas voltadas para as infâncias e adolescências, o debate sobre universalizar os direitos e considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos foi e é central desde a democratização do Brasil e no intenso processo de elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Meninos e meninas são diversos e com necessidades também diversas, desta maneira os direitos devem chegar a todas, mas considerando o contexto de cada uma delas.

Do mesmo modo, pensar os sujeitos para além da sua condição econômica e social foi fundamental para ampliar a contextualização desses sujeitos para quem o ECA se direcionava, diferentemente das ações governamentais direcionadas à infância e adolescência brasileira antes da Constituição Federal de 1988. Regidas pelo Código de Menores, tinham em sua centralidade a tutela de meninas e meninos consideradas abandonadas ou perigosas (Rizzini; Pilotti, 2017), as crianças e adolescentes empobrecidas e negras que sempre foram colocadas nesse espectro. Ainda assim, permanecem resquícios desse olhar, e a focalização das políticas ou o foco nas infâncias empobrecidas numa perspectiva assistencialista se mantém.

Entretanto, alguns movimentos sociais pela infância e adolescência, movimentos negros, de mulheres, LGBTQIA+, têm disputado espaço de reconhecimento nas políticas sociais que considerem essas especificidades.

Por um lado, a viragem para o reconhecimento representa um alargamento da contestação política e um novo entendimento da justiça social. Já não restrita ao eixo da classe, a contestação abarca agora outros eixos de subordinação, incluindo a diferença sexual, a 'raça', a etnicidade, a sexualidade, a religião e a nacionalidade. [...] a justiça social já não se cinge só a questões de distribuição, abrangendo agora também questões de representação, identidade e diferença (Fraser, 2002, p. 9).

Ao analisar políticas públicas para a infância e adolescência e a execução dos seus orçamentos, essas considerações se mostram fundamentais para entender qual tem sido a priorização dos governos no que diz respeito a essa pauta. As frentes analisadas neste trabalho, divididas entre políticas de promoção e proteção de direitos, coadunam com as discussões sobre universalidade, focalização, redistribuição e reconhecimento à medida que a priorização colocada para o financiamento público mostra as escolhas políticas feitas pelas gestões e por aqueles com poder de influência.

3. ORÇAMENTO PÚBLICO DIRECIONADO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

“A importância do orçamento público não é apenas econômica, mas principalmente política e social. O orçamento público indica quais direitos de crianças e adolescentes estão previstos, quais serão garantidos, promovidos ou defendidos pelo setor público” (Sadeck Filho, 2010). A despeito da legislação e da destinação de recursos operada pelas imposições constitucionais, ainda há baixa execução, contingenciamento e remanejamento para outras áreas de recursos previstos para a infância e adolescência (Brasil, 2020). Por isso, é necessário defender que “lugar de criança e adolescente não é apenas no orçamento público, mas também e, principalmente, nos pagamentos públicos” (Brasil, 2020).

Desde os anos 1990, antes mesmo da promulgação da nova Constituição Federal, movimentos pela infância e adolescência já se organizavam em torno da disputa pelo orçamento público. Para tanto, entenderam que era necessário criar uma ferramenta que pudesse contribuir para o controle social dos gastos com crianças e adolescentes e possibilitar acompanhar o que estava sendo disponibilizado e executado para as políticas destinadas à infância e adolescência.

Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD (E-ISSN: 1984-1736).

De acordo com a Abrinq (2017), “em 1995, o Grupo Executivo do Pacto pela Infância buscou desenvolver metodologia para monitorar os gastos do orçamento público direcionados a crianças e adolescentes”. Essa ferramenta só foi consolidada em 2015, com o projeto De Olho no Orçamento Criança, conduzido pela Fundação Abrinq, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), formando o que se chama de Orçamento Criança e Adolescente (OCA). O OCA tinha como objetivo a identificação do montante de recursos públicos destinado à proteção e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, orientando como realizar o levantamento das ações e despesas do orçamento público (Abrinq, 2017).

Nesse período, as ações eram diferenciadas e classificadas entre “OCA exclusivo”: ações e despesas voltadas diretamente para a promoção da qualidade de vida de crianças e adolescentes; e “OCA não exclusivo”: dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias que beneficiava também o desenvolvimento e a proteção de crianças e adolescentes (Abrinq, 2017).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Unicef elaboraram uma versão da metodologia em 2021 intitulada “Gasto Social com Crianças e Adolescentes”, que fazia a classificação das despesas em “Gastos Específicos” e “Gastos Ampliados”, e, em seguida, utilizaram esses mesmos termos na adequação metodológica que realizaram para os gastos com a primeira infância.

Hoje, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) tem fortalecido a parceria com o Unicef e IPEA para levantamento das informações orçamentárias e avaliação da execução das despesas relacionadas à primeira infância e divide as ações em três categorias:

- 1) Exclusiva: Informações das despesas diretas ou específicas para a Primeira Infância com seu(s) programa(s);
- 2) Não Exclusiva: informações das despesas que, embora não direcionadas exclusivamente para a primeira infância, a incluem ou impactam significativamente;
- 3) Natureza difusa: despesas de natureza geral que, a priori, não contribuem ou impactam a Primeira Infância, mas poderão produzir efeitos sobre ela no momento da ocorrência da ação governamental ou na incidência da execução da despesa (Brasil, 2024, p. 44).

Esse levantamento, realizado pelo próprio governo, é um avanço na agenda da infância e adolescência e demarca a importância de garantir outros mecanismos legais no orçamento público de priorização desse grupo, pois, mesmo que, por lei, crianças e adolescentes tenham prioridade no acesso às políticas públicas e à destinação de recursos públicos, esse caminho ainda está longe de ser trilhado no Brasil.

[...] é fundamental que uma legislação complementar regule matéria de direito financeiro de forma específica, ainda mais quando se trata do orçamento destinado à primeira infância e ao público infantojuvenil. Tal medida se justifica pela necessidade de assegurar que esses segmentos da população tenham prioridade absoluta na parcela dos valores reservados, em conformidade com os princípios constitucionais que garantem a proteção integral e a dignidade da pessoa humana. (Bazzo; Veiga; Conti, 2024).

O relatório do MPO, intitulado “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal”, com duas versões, 2022-2023 e 2024, está sendo realizado em virtude da garantia da prioridade do gasto público com a primeira infância prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e que foi conquistada pelos movimentos pela primeira infância em articulação com parlamentares do Executivo Federal. Fruto também, primeiramente, do Marco Legal da Primeira Infância, aprovado no Brasil em 2016 pela Lei 13.257.

Esses mecanismos, portanto, não asseguram que os recursos serão direcionados de forma suficiente para promoção e proteção de direitos, no entanto, possibilitam que a sociedade civil faça

maior pressão para essa efetivação. Isso porque os dados ficam mais transparentes e a agenda transversal força que as pastas insiram também rubricas específicas no orçamento público.

Acompanhar e incidir sobre o orçamento público com o foco em crianças e adolescentes também é disputar uma sociedade menos desigual. O investimento em meninos e meninas, que impactará diretamente suas famílias, é o investimento na sociedade como um todo. Sadeck Filho (2010, p. 96) entende que, apesar de o orçamento ter um conteúdo mais tecnicista, “é um instrumento político, estratégico para a atuação política em prol da garantia, promoção e defesa dos direitos humanos, em especial de crianças e adolescentes, e ao combate às desigualdades sociais”.

4. METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa documental descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa. Foram analisados documentos oficiais do governo federal referentes aos planejamentos orçamentários de 2012 a 2023: Planos Plurianuais (PPA): 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 e Leis Orçamentárias Anuais (LOA): 12 leis de 2012 a 2023. A pesquisa foi descritiva porque teve o intuito de identificar, registrar e analisar (Nunes; Nascimento; Luz, 2016) o que as leis orçamentárias previram para crianças e adolescentes, tanto em termos do conteúdo dos programas e ações quanto em termos numéricos.

A análise do orçamento público não pode ser feita apenas pela quantificação da previsão e execução das despesas, mas também pela qualidade das ações que estão sendo financiadas e pelo impacto desses recursos na vida das pessoas. “A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas” (Minayo, 2002, p. 22), o que não pode ser avaliado apenas com os números, equações e médias, como a autora retrata. A segunda abordagem metodológica, do tipo quantitativa, possibilitou a consideração dos valores gastos com políticas para as infâncias e adolescências à pesquisa, de modo a gerar evidências e reflexões sobre como estes números repercutiram na promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Os documentos foram baixados no site do governo federal na seção do Ministério do Planejamento e Orçamento em sua última versão e foram considerados todos os programas e ações exclusivos ou que também se direcionavam explicitamente para crianças e adolescentes. A classificação e análise realizada após levantamento dos dados foi feita a partir do método de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2016).

As unidades de análise foram construídas a partir da codificação dos conteúdos prévios definidos nesta metodologia. Para Bardin (2016)

a codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação ou enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto (2016).

Analisou-se o conteúdo das ações direcionadas à infância e adolescência no período estudado a partir de dois temas: 1) ações de promoção e prevenção de direitos; e 2) ações de proteção de direitos com o foco de remediação de direitos violados. Para isso, foram realizadas leituras da descrição e finalidade de todas as ações das LOAs que se direcionam às crianças e adolescentes por período de análise por meio do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP).

A partir das leituras, com base no referencial teórico sobre promoção e proteção de direitos, as ações foram classificadas pelo seu direcionamento, o que formou 3 unidades de codificação (Bardin, 2016): 1) promoção de direitos; 2) proteção de direitos; 3) promoção e proteção de direitos (ações que tinham finalidades diversas e respondiam às duas propostas). As ações organizadas por

programas e com as descrições do SIOP que permitiram a classificação em promoção ou proteção estão disponíveis por período de PPA¹.

Para testar a hipótese de que o governo federal gasta mais com proteção do que com promoção de direitos, foi necessário entender os objetivos das ações elencadas nos planejamentos orçamentários e o gasto financeiro do governo com essas mesmas ações. Desse modo, além de analisar o conteúdo de cada ação e classificá-las, também foi verificado quanto recurso foi executado em cada ação para compreender a priorização do financiamento e não somente do planejamento. O levantamento dos valores autorizados e executados referentes aos programas e ações encontrados nos PPAs e LOAs foi feito por meio da base de dados orçamentários do Senado Federal intitulada Siga Brasil e possibilitou a visualização da evolução dos gastos anualmente.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em termos de quantidade de ações orçamentárias direcionadas exclusivamente ou não para crianças e adolescentes, os dados levantados e categorizados mostraram que, em todos os períodos avaliados, planejou-se mais com direcionamento para políticas de promoção de direitos (ver tabela 1), assim como foram as que receberam mais recursos orçamentários e financeiros. Este resultado se dá porque as ações de promoção de direitos estão concentradas, em sua maioria, nos programas de educação e saúde, políticas sociais com maior volume de orçamento público por conta dos pisos obrigatórios que foram instituídos a partir da pressão política dos movimentos sociais dessas áreas (Paulo; Rodrigues, 2022).

Tabela 1 - Quantidade de ações por período de análise em relação ao direcionamento das políticas para crianças e adolescentes classificadas em promoção dos direitos; proteção dos direitos; e promoção e proteção dos direitos – 2012 a 2023

PERÍODO PPA e LOA	PROMOÇÃO DE DIREITOS	PROTEÇÃO DE DIREITOS	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO	TOTAL DE AÇÕES
2012-2015	20	9	4	33
2016-2019	14	4	2	20
2020-2023	10	2	1	13

Fonte: elaborada pela autora com dados dos PPAs e LOAs de 2012 a 2023 e informações do Siop

Esse direcionamento, quase que específico das políticas de educação e saúde, é importante por serem áreas centrais para os sujeitos, portanto é apropriado que seu orçamento seja fortalecido e tenha destaque no planejamento. No entanto, é preciso avaliar dois pontos: 1) a qualidade e equidade das políticas (considerando a suficiência ou não dos recursos, a gestão das políticas e os sujeitos que têm atendido); e 2) por que não há ações voltadas especificamente para crianças e adolescentes em outras pastas estratégicas do governo para proteção integral desse grupo, como: cultura, esporte e lazer?

Em termos de qualidade e equidade, as pesquisas já realizadas demonstram que ainda há muito o que se melhorar no âmbito da educação pública e da saúde pública no Brasil, principalmente quando se compara com outros países da América Latina e, ainda mais, com países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Paulo; Rodrigues, 2022). Há muita desigualdade no que tange ao acesso à educação de qualidade, por exemplo. Mas não somente, até mesmo o acesso em si à educação pública não foi universalizado como se tem pregado, mesmo com a obrigatoriedade de matrícula das crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos (Chaves, 2020).

¹ Entrar em contato com autora: thallitacumi30@gmail.com

Em pesquisa realizada por Simões (2019), fica nítido que houve um avanço significativo entre 2002 e 2017 no que diz respeito ao acesso à educação básica. O autor considerou para sua análise o percentual dos jovens de 19 anos, em 2017, que alcançou os diversos anos escolares nesse período. Em 2002, “cerca de 70% dos jovens de 19 anos havia alcançado o final do ensino fundamental e 43% o 3º ano do ensino médio. Em 2017, esses percentuais foram respectivamente 89% e 68%” (p. 57). Ou seja, uma diferença de 17 pontos percentuais (p.p.) no ensino fundamental e 24 p.p no ensino médio. No entanto, quando se analisa os números a partir de categorias de renda, raça, território e gênero, percebe-se a forte assimetria no acesso e manutenção da frequência escolar.

Simões (2019) demonstra que alguns grupos não chegaram nem na média global de acesso à educação obrigatória. Mesmo nos anos iniciais do ensino fundamental, onde há maior proximidade da universalização do acesso, há diferenças entre a população negra e branca; com maior e menor renda; masculina e feminina; rural e urbana e do sexto ano para frente a discrepância foi maior. No que diz respeito ao acesso ao terceiro ano do ensino médio, a diferença de acesso escolar entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres era de 42 p.p. Entre estudantes do meio urbano e campo, a diferença foi de 19,5 p.p. Entre brancos e negros foi de 14,1 p.p. e entre pessoas do gênero feminino e masculino foi de 11,3 p.p. “A renda familiar aparece, portanto, como a característica mais fortemente associada à chance de o jovem ter acesso, em sua trajetória escolar, a todos os anos de escolarização da educação básica” (Simões, 2019, p. 32).

O autor ainda constata que até aquele momento o direito à educação básica não havia se concretizado para parcelas consideráveis da população brasileira. Portanto, é necessário reavaliar o conceito de universalização ou a referência para se chegar a essa conclusão, principalmente quando se tem em conta a alta evasão escolar (Simões, 2019). Desse modo, ele trabalha também com o conceito de integralidade, pois mesmo que o número de matrículas tenha aumentado na educação obrigatória, não se garante a permanência dos estudantes na escola. E essa conclusão não se relaciona com a quantidade de vagas disponíveis, mas com diversos outros fatores que perpassam tanto pela qualidade da política de educação oferecida quanto pelas condições socioeconômicas dos sujeitos.

Há uma ineficiência seletiva do sistema de ensino, caracterizada principalmente pelo viés de renda e racial na formação dos grupos em condição de atraso ou exclusão escolar e, conseqüentemente, na restrição ao acesso integral à educação básica. A desvantagem do jovem negro de baixa renda nesse aspecto salta aos olhos. Para esse grupo não se pode falar em universalização do acesso nem mesmo no que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental, visto que cerca de 10% dos jovens de 19 a 24 anos desse grupo sequer chegaram ao 5º ano dessa etapa de ensino (Simões, 2019, p. 35)

O estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) dos 10 anos do Plano Nacional de Educação (PNE) e o que alcançou nesse período revela que essas desigualdades evidenciadas por Simões em 2019 se mantiveram em 2023, não com a mesma proporção, mas a vivência de uma pandemia, a diminuição de recursos públicos e a má gestão do governo federal no que tange à educação pública foram alguns dos principais motivos para que os índices não evoluíssem conforme as metas do PNE. Um exemplo é a meta 2 que previa universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada. De 2014 a 2023, o percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou concluiu o ensino fundamental diminuiu de 97,2% para 95,7%. Já o percentual da população com 16 anos com o ensino fundamental concluído aumentou de 73,1% para 84,3%, ou seja, não atingiu a meta, mas teve um resultado melhor.

Quando se analisa a partir das categorias de renda, raça, gênero, localização e região, se visualiza as desigualdades ainda existentes no acesso e conclusão do ensino fundamental. Mesmo que tenha tido avanços percentuais entre os grupos, a diferença ainda é considerável. O grupo mais empobrecido teve 75% da sua população com ensino fundamental concluído aos 16 anos, já o mais rico teve 95%. Entre a população branca e negra a diferença foi de 8 pontos percentuais, entre a

urbana e rural, 10 p.p., entre mulheres e homens 5 p.p., e norte e nordeste apresentaram os piores índices (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024). “Se a equidade não é considerada, ou seja, sem considerar os grupos excluídos da escolarização, as conclusões baseadas em universalização podem macular aspectos inerentes à redução das desigualdades” (Chaves, 2020, p. 19)

A Campanha avalia que o financiamento é central para melhorar os índices educacionais e alcançar as metas definidas. E, de acordo com dados levantados nesta pesquisa, o apoio financeiro do governo federal para ações da educação básica (sem considerar o repasse ao Fundeb) diminuiu, em termos reais, de forma substancial entre os anos de 2012 e 2022. Em 2021, em meio à pandemia de covid-19, o valor pago com ações da educação básica² foi de R\$ 4,3 bilhões, menos que a metade do valor executado em 2012, de R\$ 9,5 bilhões. Em 2020, o desempenho foi pior, de R\$ 3,9 bilhões, quase 60% inferior ao gasto de 2012.

No período de 2012 a 2014, havia uma ação na LOA com recursos específicos para apoiar as escolas da educação básica nas comunidades do campo, indígenas, tradicionais, remanescentes de quilombo e apoiar projetos que desenvolvessem as temáticas dos direitos humanos, meio ambiente, cidadania e políticas de inclusão de estudantes com deficiência. Tinha a equidade como finalidade, mas em termos financeiros foi desvalorizada. Em 2012 teve R\$ 245,8 milhões autorizados, mas somente R\$ 50,3 milhões executados, o que significou 0,5% do total gasto com educação básica no mesmo ano. Nos anos seguintes, essa ação perde mais força no orçamento, principalmente no período de 2015 a 2018 e a partir de 2019 deixa de existir.

Essas informações demonstram que mesmo que o orçamento direcionado para promoção da educação seja maior no que diz respeito ao público infanto-adolescente, não necessariamente tem respondido ao princípio da universalidade e da equidade e, a depender da qualidade da política pública, pode contribuir com violações de direitos ao invés de promovê-los, como é o caso das evasões escolares causadas pelas escolas que não apostam em ferramentas de trabalho pedagógico que acolham as diversidades dos sujeitos ali inseridos.

Posto isso, não basta que se tenha escola suficiente (matrículas) para inclusão de todas as crianças e adolescentes, é “necessário evitar as práticas de exclusão que comprometem a permanência e a conclusão da educação básica e que operam no interior da escola” (Simões, 2019, p. 25). Mais ainda, é importante que as políticas direcionadas para a infância e adolescência, mesmo as de promoção de direitos e que deveriam ser universais, prevejam metas e ações que considerem as especificidades dessa população, de modo a garantir a equidade social, de raça, de gênero, de território, conforme discutido por Faustino (2017). A universalização das políticas públicas e, conseqüentemente, do orçamento público, sem considerar as desigualdades existentes entre a população infanto-adolescente pode gerar mais iniquidades e exclusão. Por isso, o planejamento do orçamento e a garantia da sua execução financeira precisam dialogar com as iniquidades existentes e priorizar ações que as enfrentem para que os resultados sejam transformadores das estruturas sociais de manutenção das desigualdades.

O segundo ponto a se questionar sobre as ações direcionadas à infância e à adolescência é a falta de recursos exclusivos para essa população nas áreas de cultura, esporte e lazer. Isso não significa necessariamente que não haja apoio financeiro do governo federal para essas agendas, no entanto, as peças orçamentárias não mostram se existem ou não recursos que beneficiam crianças e adolescentes.

Lopes e Berclaz (2019) refletem sobre a invisibilidade das políticas de cultura e esporte no orçamento como um todo nos diversos entes federativos. Eles concluem que não há priorização orçamentária para essas áreas nem em âmbito geral nem na especificidade da infância e adolescência. Essa realidade mostra o grande desafio da proteção integral que demanda a realização de todos os direitos em sua integralidade para garantir o desenvolvimento saudável e a emancipação das crianças e adolescentes, principalmente as que estão em condição de vulnerabilização.

² O filtro realizado para busca no Siga Brasil foi pela subfunção: educação básica. Dados corrigidos pelo IPCA de setembro de 2024.

Esses pontos delineados até aqui contribuem para o questionamento sobre o investimento prioritário do governo em políticas de promoção ou de proteção de direitos. Ambas precisam existir em concomitância, principalmente enquanto houver crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade. No entanto, a garantia integral dos direitos humanos, que inclui a consideração das diversidades, minimiza a possibilidade de violências e violações contra meninos e meninas. Quanto mais direito se acessa, menos proteção social será necessário.

Se excluíssemos desta análise as ações da área de educação, que abrangem, em sua maioria, crianças e adolescentes, mas não somente, a situação do orçamento direcionado para a infância e adolescência se mostraria ainda mais preocupante. No período de 2012 a 2015, a quantidade de ações de promoção e proteção seria similar: 10 e 9 respectivamente. De 2016 a 2019, seriam apenas 3 de promoção e 4 de proteção. De 2020 a 2023, 1 de promoção e 2 de proteção.

As políticas para crianças e adolescentes perderam força nas leis orçamentárias no decorrer dos períodos e seu direcionamento foi tendo outra prioridade, tanto em termos de quantidade de ações específicas, quanto em volume de recursos. Em todos os intervalos estudados, o volume de recursos, tirando as ações de educação, foram superiores para ações de proteção. Como exemplo, serão citadas as ações com maior execução em cada período: a) 2012 a 2015: *2060-Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil* (em 2013³ se executou R\$ 362,5 milhões); b) 2016 a 2019: *217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância (Criança Feliz)* (em 2017 se executou R\$ 250,4 milhões); c) 2020-2023: *217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância (Criança Feliz)* (em 2021 se executou R\$ 348,5 milhões). Importante ressaltar que no último período, a ação *217M* foi mais bem financiada pelo governo que a educação infantil.

Este trabalho não tem como objetivo questionar a importância das políticas de proteção. Sabe-se, por exemplo, que o financiamento voltado para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 2011 como um programa intersetorial e tem como foco crianças e adolescentes nesta situação, ou seja, já com seus direitos violados, foi de grande relevância para diminuir o número de crianças e adolescentes em trabalho no decorrer dos anos 2000. Número este que, com a falta de recursos para a pasta, aumentou em 2022 em comparação com 2019.

O Programa Criança Feliz (PCF) apesar de se colocar como intersetorial, mas não atuar com diversas pastas, não foi instituído, no período estudado, como uma política de Estado e sim uma iniciativa do governo Temer e, em seguida, mantida por Bolsonaro. Mesmo com um volume superior a outras ações, não alcançou todo o público ao qual se direcionava: crianças na primeira infância cujas famílias são cadastradas no Cadastro Único. O PCF foi apresentado como um programa que tinha como finalidade mudar a trajetória de empobrecimento das famílias, contudo não demonstrou capacidade de contribuir para a emancipação das famílias e retirada das crianças das situações de vulnerabilidade social vivenciadas (Arcoverde; Alcantara; Bezerra, 2019). É um programa executado de forma assistencialista, com agentes com pouca especialização na área de atendimento e tem potencializado o menorismo estrutural (INESC, 2021).

A respeito dessa discussão, Martins (2012) e Theodoro e Delgado (2003) são pesquisadores que criticam as políticas de focalização por terem caráter de subalternização e de manutenção das desigualdades ao invés de promover possibilidades de rompimento das situações precárias de vida das populações vulnerabilizadas pelo *modus operandi* do sistema capitalista. Transforma-se a natureza das políticas sociais que foram disputadas com o fim de promover direitos e emancipar sujeitos para ações que têm como foco atuar com a população mais empobrecida, com ações

³ Para fins de exemplo, será utilizado sempre o segundo ano da gestão do PPA que mostra de maneira mais eficiente o que a gestão manteve, refez ou priorizou, que significa o terceiro ano do mandato presidencial

assistencialistas ou de transferência de renda, sem relacionar com ações mais estruturantes e que tenham como objetivo o fim da pobreza e a erradicação das desigualdades.

Vê-se, portanto, que as políticas direcionadas para crianças e adolescentes, focadas na proteção, com o fim de remediar as violações cometidas pela falta de acesso aos direitos, não são capazes por si só de mudar a realidade da infância e adolescência brasileira, principalmente as mais impactadas pela falta de políticas públicas sociais universais e de qualidade. E as políticas de promoção de direitos, ao não considerarem as especificidades, também não conseguem contemplar todos os grupos e concluir o objetivo de proteção integral de todas as crianças e adolescentes. Neste sentido, a focalização deve acontecer quando está integrada a outras políticas estruturantes capazes de mudar a realidade das desigualdades sociais, de raça e gênero existentes na sociedade.

Esse debate dialoga com Fraser (2002) e Faustino (2017) quando defendem que a polarização entre políticas redistributivas e de identidade e entre universalistas e focalistas respectivamente, não contribuem com a construção de ações capazes de gerar emancipação dos povos e erradicação das diversas desigualdades. Desse modo, compreende-se que, em termos de planejamento e de execução do orçamento público federal, ainda se está distante de alcançar o ideal de investimento na proteção integral e na prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

CONCLUSÕES

A pesquisa mostrou que a hipótese levantada para levantamento das informações pertinentes a este trabalho não foi comprovada. O governo não gasta mais com políticas de proteção de direitos da criança e do adolescente do que com políticas de promoção. Isso porque os movimentos sociais conseguiram garantir mínimos constitucionais para as políticas de educação e saúde. No entanto, ao desconsiderar as ações de educação, o orçamento público direcionado para a infância é prioritariamente investido em políticas de proteção.

Políticas de lazer, esporte e cultura, por exemplo, não aparecem direcionadas especificamente para o público infanto-adolescente em âmbito nacional. Poucas ações de prevenção são fortalecidas por recursos públicos, ou seja, não há integralidade do acesso aos direitos humanos por parte de meninas e meninos.

É urgente que a organização do orçamento e gastos públicos com crianças e adolescentes considere suas especificidades de território, gênero, raça, etnia e entre outras identidades possíveis que demarcam as desigualdades no Brasil para que seja possível realizar uma análise e monitoramento fidedigno da gestão governamental no que diz respeito à execução das políticas públicas e a consideração dos direitos humanos e seus princípios de universalidade e equidade.

REFERÊNCIAS

ABRINQ. **De olho no Orçamento Criança**. Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo, 2017. Disponível em: < <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>>. Acesso em: 29, jul. 2024.

ABRINQ. Um retrato da infância e adolescência no Brasil 2023. **Fundação Abrinq**, São Paulo, 2023a. Disponível em: <https://fadc.org.br/sites/default/files/2023-10/um-retrato-infancia-adolescencia-2023.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ARCOVERDE, A. C. B; ALCANTARA, E. C. BEZERRA, J. C. A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, 2019 – n. 44, v. 17, p. 181-195. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/45221/30951>. Acesso em: 31, jul. 2024.

AZEVEDO, Mário. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/PsC3yc8bKMBBxzWL8XjSXYP/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 4 set. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Ed. 70, 2016.

BAZZO, M.; VEIGA, K. T.; CONTI, J. M. Sistema de Financiamento dos Direitos da Criança e do Adolescente: da necessidade de lei específica que regulamente os Orçamentos da Primeira Infância (OPI) e de crianças e adolescentes (OCA). **Meu Site Jurídico**, Editora JusPodivm, 2024. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2024/03/15/sistema-de-financiamento-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-da-necessidade-de-lei-especifica-que-regulamente-os-orcamentos-da-primeira-infancia-opi-e-de-criancas-e-adolescentes-oca/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança**: orientações para implementação. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília: CNMP, 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Nacional de Planejamento. **O financiamento da primeira infância no orçamento federal**: ano base 2023: agenda transversal e multissetorial da primeira infância. Brasília: SOF/MPO, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/o-financiamento-da-primeira-infancia-no-orcamento-federal-2024/>. Acesso em: 1 set. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **10 anos do Plano Nacional de Educação: Análise final da execução dos artigos, metas, e estratégias da lei 13.005/2014**. 2024. Disponível em: <<https://campanha.org.br/especiais/balanco-do-pne-2024/>>. Acesso em: 10, set. 2024.

CHAVES, Jefferson Ricardo Ferreira. **Desigualdades Educacionais: considerações sobre o acesso à educação básica**. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2020.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300002>. Acesso em: 2 set. 2024.

ESPÍNDOLA, Alessandra Maria. **“Lugar de criança e adolescente é no orçamento”**: análise da evolução do gasto público municipal com crianças e adolescentes em municípios catarinenses. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/90851>. Acesso em: 17 jun. 2023.

FAUSTINO, Deivison Mendes. A universalização dos direitos e a promoção da equidade: o caso da saúde da população negra. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 12, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.25292017>. Acesso em: 2 set. 2024.

FRANCO, Luciana Evangelista Fernandes. **A política da criança e do adolescente e o orçamento público**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, Florianópolis, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180864/Eixo_3_281.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 maio 2023

NANCY, Fraser. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, Outubro. 2002: 7-20

INESC. **Metodologia Orçamento & Direitos: Referenciais Políticos e Teóricos**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

INESC. **Um país sufocado: Balanço do Orçamento Geral da União 2020**. Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, Brasília, 2021. Disponível em: <https://inesc.org.br/umpaissufocado/>. Acesso em: 31, jul. 2024.

INESC. **Balanço do Orçamento da União 2023: Brasil em Reconstrução?** Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, Brasília, 2024. Disponível em: <https://inesc.org.br/balanco-do-orcamento-da-uniao-2023-brasil-em-reconstrucao/>. Acesso em: 31, jul. 2024.

LOPES, A. C. B. BERCLAZ, M. S. A invisibilidade do Esporte e da Cultura como Direitos da Criança e do Adolescente. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.02, 2019, p. 1430-1460. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rdp/a/wJnDqSS3pjC9ZSW5wg8j9zG/> >. Acesso em: 01, out. 2024.

MARTINS, Aline de Carvalho. Risco Social: terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? **Revista em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, n. 29, p. 85–100, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2012.3894>. Acesso em: 2 set. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e Arte: O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

NOVA, Adeildo Vila. **Infância negra no Brasil, racismo e violação de direitos humanos**. XI Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2023. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_2490_24906497f20c2d7ea.pdf. Acesso em: 20, out. 2024.

NUNES, G. C. NASCIMENTO, M. C. D. LUZ, M. A. C. A. Pesquisa científica: conceitos básicos. **Id on line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. Ano 10, nº 29, 2016. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/390/527> Acesso em: 20, out. 2024.

PAULO, L. F. A.; RODRIGUES, J. M. Governança Orçamentária em Saúde e Educação: razões para reduzir as garantias constitucionais? In.: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança Orçamentária no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2022.

RIZZINI, I.; CALDEIRA, P.; RIBEIRO, R.; CARVANO, L. M. **Crianças e adolescentes com direitos violados: situação de rua e indicadores de vulnerabilidade no Brasil urbano**. Rio de Janeiro, PUC-Rio: Ciespi, 2010.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. Cortez, 2017.

RIZZOTTO, M. L. F. Focalização em saúde. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, Fundação Oswaldo Cruz, 2009. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/focsau.html>. Acesso em: 6 set. 2024

SADECK FILHO, Francisco José. **O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas**. 2010. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.bdt.uerj.br/handle/1/14875>. Acesso em: 5 ago. 2024.

SALVADOR, Evilásio da Silva. Fundo Público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. 395 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/3893>. Acesso em: 30 ago. 2024.

SANTOS, R. P.; NEVES, E. T.; CABRAL, I. E.; CAMPBELL, S.; CARNEVALE, F. Análise ética dos impactos da pandemia de COVID-19 na saúde de crianças e adolescentes. **Escola Anna Nery**, v. 26, n. spe., p. e20210460, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ean/a/pPt5kg6Gf3bcCw3MZTgLvMC/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

SILVA, E. R. A.; OLIVEIRA, V. R. Proteção de crianças e adolescentes no contexto da pandemia da Covid-19: consequências e medidas necessárias para o enfrentamento. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10041>. Acesso em: 17 jul. 2023.

SIMÕES, Armando Amorim. Acesso à Educação Básica e sua Universalização: missão ainda a ser cumprida. **Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**; p. 17-62, v. 2. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

TEIXEIRA, Carmen Fontes (org.). **Planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências**. Salvador: EDUFBA, 2010.

TEIXEIRA, Carmen. **Os princípios do Sistema Único de Saúde**. Texto de apoio elaborado para subsidiar o debate nas Conferências Municipal e Estadual de Saúde. Salvador, jun. 2011. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2547865/mod_resource/content/2/TEIXEIRA%20C%20-%20Os%20princ%C3%ADpios%20do%20Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%9Ade.pdf. Acesso em: 1 set. 2024

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, IPEA, v. 7, p. 122-126, 2003. Disponível

em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps_n.7_ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 7 set. 2024.

UNICEF. **Pobreza multidimensional na infância e na adolescência 2022**. Brasil, 2023b. Disponível em: [unicef_pobreza-multidimensional-na-infancia-e-adolescencia_2022.pdf](#). Acesso em: 3 jun. 2023.