



# ReDis

REVISTA DE DIREITO  
SOCIOAMBIENTAL (UEG)



v. 1, n. 2, jan. jul. 2023



Universidade Estadual de Goiás

**Reitoria:** Antônio Cruvinel Borges Neto

**Pró-Reitoria de Graduação:** Raoni Ribeiro Guedes Fonseca Costa

**Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação:** Claudio Stacheira

**Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Estudantis:** Sandra Máscimo da Costa e Silva

Câmpus Sul - Unidade Universitária de Morrinhos – Ciências Sociais Aplicadas

Coordenação de Projetos e Publicações: Elisabete Tomomi Kowata

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

Revista de Direito Socioambiental (UEG) – v. 1, n. 2, 2023 – Morrinhos: Universidade Estadual de Goiás, 2023.

Semestral

Publicação da Unidade Universitária de Morrinhos – Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Estadual de Goiás.

---

ISSN ... (*on-line*)

Idiomas: Português, Espanhol, Inglês e Francês

---

1. Direito

---

**Editor Geral**

Prof. Dr. Thiago Henrique Costa Silva (UEG - Morrinhos)

**Editores Adjuntos**

Profa. Dra. Isabella Christina da Mota Bolfarini (UEG - Uruaçu)

Profa. Dra. Luciana Ramos Jordão (UEG - Morrinhos)

Prof. Dr. Ricardo Oliveira Rotondano (UEG - Palmeiras)

Prof. Me. Rogério Fernandes Rocha (UEG - Pires do Rio)

**Conselho Editorial**

Profa. Dra. Adriana Aparecida Ribon (UEG - Palmeiras)

Profa. Dra. Ana Cláudia dos Santos Rocha (UFMS - MS)

Prof. Dr. Carlos Frederico Marés (PUC - PR)

Prof. Dr. Emercio José Aponte Núñez (Universitat Oberta de Catalunya – Espanha/  
University of Notre Dame – EUA)

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves (UENP - PR)  
Profa. Dra. Flávia Trentini (USP - SP)  
Prof. Dr. Fernando Nivia-Ruiz (Universidad Nacional de San Martin - Colômbia)  
Prof. Dr. Gabriel Dias Marques da Cruz (UFBA - BA)  
Profa. Dra. Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS - MS)  
Prof. Dr. Inan Sevinç (Istanbul Bilgi University - Turquia)  
Profa. Dra. Jinane Baroudy (Tishreen University - Síria)  
Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto (UFG-GO)  
Profa. Dra. Maria Cristina Viddote de Blanco Tárrega (UFG-GO)  
Profa. Dra. Maria de Nazaré de Oliveira Rebelo (UNAMA - PA)  
Prof. Dr. Pedro Pulzatto Peruzzo (PUC-Campinas - SP)  
Prof. Dr. Roberto Alfonso Viciano Pastor (Universidad Mayor de San Andreas – Bolívia/  
Universitat de València – Espanha)  
Prof. Dr. Thiago Henrique Costa Silva (UEG-Morinhos)

### **Conselho Científico**

Prof. Dr. Augustin Avila Romero (Universidad Intercultural de Chiapas – México)  
Profa. Dra. Carmen Hein de Campos (PUC - RS)  
Profa. Dra. Cátila Rejane Mainardi Liczbinski (FURB - SC)  
Profa. Ma. Christiane Schorr Monteiro (UNIFOR - CE)  
Prof. Me. David Frederik da Silva Cavalcante (IFB - DF)  
Prof. Dr. Francisco Ilídio Ferreira Rocha (UFMS - MS)  
Prof. Me. Frederico Augusto Malta Ribeiro (UNIMONTES - MG)  
Prof. Dr. Guilherme Sampieri Santinho (UFMS - MS)  
Profa. Ma. Juliana Adono da Silva (UNIVAR - MT)  
Prof. Me. Leonilson Rocha dos Santos (UnB - DF)  
Profa. Ma. Liliane Pereira de Amorim (UFPI)  
Profa. Dra. Luciana de Souza Ramos (UNIP - AM)  
Profa. Ma. Maria Izabel de Melo Oliveira dos Santos (UNIALFA - GO)  
Profa. Ma. Marta Luiza Leszczynski Salib (FCR - RO)  
Profa. Ma. Nara Rúbia Rodrigues do Nascimento Silva (UNIFAN - GO)

Prof. Dr. Rabah Belaïdi (UFG - GO)  
Profa. Ma. Renata Priscila Benevides de Sousa (UNAMA - PA)  
Prof. Me. Rhanielly Pereira do Nascimento Pinto (UFSC - SC)  
Prof. Me. Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira (UNIEURO - DF)  
Prof. Dr. Thiago Lopes Matsushita (FADISP - SP)  
Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado (UFG - GO)  
Prof. Dr. Wilson de Jesus Beserra de Almeida (UNIALFA - GO)

### **Pareceristas**

Prof. Me. Daniel Gonçalves de Oliveira (UnB - DF)  
Prof. Dr. Guilherme Martins Teixeira Borges (UNIGOIÁS - GO)  
Prof. Dr. Humberto César Machado (PUC - GO)  
Prof. Me. Dyellber Fernando de Oliveira Araújo (UNIFAN - GO)  
Prof. Me. Gabriel Horacio Galvan (Universidad Nacional de Córdoba - Argentina)  
Profa. Ma. Lorena Tôrres de Arruda (PUC - SP)  
Prof. Me. Marcos Cristiano dos Reis (UNIFAN - GO)  
Profa. Ma. Priscila Kavamura Guimarães de Moura (UnB - DF)  
Profa. Ma. Valquíria Duarte Vieira Rodrigues (UFG - GO)  
Profa. Ma. Vercilene Francisco Dias (UnB - DF)

### **Assessoria Técnica-Administrativa**

#### *Revisores Gerais*

Profa. Ma. Bárbara Luiza Ribeiro Rodrigues (UEG-Morrinhos)  
Prof. Me. Ricardo Leão de Souza Zardo Filho (UEG-Morrinhos)  
Prof. Dr. Thyago Madeira França (UEG-Morrinhos)

#### **Revisores Convidados**

Profa. Ma. Anne Caroline Fernandes (ESTÁCIO-GO)  
Profa. Ma. Denise Pineli Chaveiro (UNIGOIÁS-GO)

Profa. Ma. Deisy Johanna Moreno Romero (Universidad Javeriana de Cali - Colômbia)

Profa. Ma. Helen Rose Carlos Rodrigues Guimarães (UNIALFA-GO)

Profa. Ma. Maria Marciária Martins Bezerra (UEG - Iporá)

Prof. Me. Ricardo José Ramos de Arruda (SENSU-GO)

Prof. Esp. Willian Francisco de Moura (mestrando – UFLA-MG)

### **Assessores Administrativos**

Árilla Nascimento Oliveira (UEG)

Beatriz Carla Oliveira Lima (GENES-UEG)

Dedierre Gonçalves da Silva (GEPPA-UNIALFA/GENES-UEG)

### **Editora**

Universidade Estadual de Goiás (UEG)

### **Central de Relacionamento**

Unidade Universitária de Morrinhos - Ciências Sociais Aplicadas: Morrinhos, Rua 14, n. 625, Jardim América, Morrinhos/GO, CEP 75.650-000.

Editora UEG - Rodovia BR-153, Km 99, Quadra Área, Bloco 3, térreo, Fazenda Barreiro do Meio, Anápolis – GO, CEP 75.132-903

---

Os direitos de publicação desta revista são da Universidade Estadual de Goiás.

Os textos publicados nesta revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte.

A reprodução total de artigos é proibida.

---

Revista de Direito Socioambiental (UEG)

V. 1, N. 2, Jan. Jul. 2023 (*on-line*)

<https://www.revista.ueg.br/index.php/redis/about>



## EDITORIAL

Nós já passamos da fase do alarmismo e das grandes discussões sobre se havia pessimismo ou não nas previsões científicas para o clima e para as condições de vida no planeta. Agora entramos na fase de administrar as consequências da longa redução da vida aos estreitos limites de certa ortodoxia econômica. Assim, a questão mais importante que o nosso século enfrenta é a de ou adaptar a vida social aos limites ambientais ou selecionar os que sobreviverão por meio de um gigantesco genocídio que, seguramente, será imputado à causas naturais ou divinas. Muitos desses fenômenos antecipados pela ciência já tem ocorrido em várias partes do mundo por conta de incidentes climáticos como furacões (nas Filipinas) e enchentes (na China), a perda de recursos hídricos substanciais no Brasil, mas no que toca à organização econômica das sociedades, tem se acentuado com o programa neoliberal, em todo o mundo, a segregação econômica e empobrecimento deliberado, afastando milhões de pessoas dos recursos naturais e de suas condições básicas de vida.

O problema ambiental se apresenta quando a ideologia que triunfou sobre as que queriam um mundo movido por um outro motor que não a exclusividade do lucro empresarial dominou todos os povos com sua lógica utilitária, com a apropriação dos bens comuns e codificou o direito para garantir as desigualdades, favorecendo as elites globais, que terão mais chances de sobreviver no interior de uma possível arca de Noé.

Entre o que sabemos que precisamos fazer e o que será possível fazer, há uma multidão de pessoas que já hoje vivem com a expectativa de um futuro sombrio. Seja pela debilitação econômica planejada e executada por governos que já não estão a serviço de seu povo, agora nem idealmente, seja por problemas concretos de acesso às condições elementares de vida em ambientes hostis.

A já anunciada tragédia humana por conta das mudanças climáticas promovidas por certa forma de comportamento econômico e social não surge, todavia, sozinha. Ela é acompanhada, não por coincidência, de uma propaganda ideológica muito eficiente e decisiva que trouxe ao mundo um clima político muito próximo daquele do final do século XIX, ressuscitando a defesa descarada do darwinismo social (como vemos em best-sellers mundiais, como o de Jordan Peterson), a natural primazia dos nobres e do “egoísmo ético” (como vemos nas sucessivas reedições do best-seller de



Ayn Rand), o negacionismo conveniente (que parece invocar alguma razão apenas por se situar na oposição ao bom senso), e o programa claramente antidemocrático e antimoderno do neoliberalismo (ao cassar, com o sequestro dos bens comuns e o poder de gestão política do povo sobre sua vida, que agora será decidida por novos senhores feudais, os CEOs).

É, todavia, neste quadro vital que a mais revolucionária das armas deve reaparecer: o otimismo insurgente. É esse otimismo ativo que justamente deverá, forçosamente, substituir o encanto do discurso da seleção natural, com seus elegantes arautos convencidos da própria superioridade, que pregam eficazmente que os ricos têm a primazia da vida, que os melhores é que terão acesso à proteção quando o modelo econômico não conseguir distribuir mais o preço da acomodação pelo consumo, que afirmam convictamente que povos inteiros terão carência dos bens básicos à vida encontrados em abundância no que antes era entendido como o território de sua nação, para alimentar as gordas elites mundiais muito bem protegidas sob as condições de um globalismo novo imperialista.

Há muito o que se fazer, portanto. A mobilização necessária que parta de uma compreensão clara do que está em jogo na vida dos povos e nações nas questões sociais, econômicas e ambientais, por vezes passa distante do turvo e desviante debate político doméstico. E o dever social do trabalho acadêmico começa com a qualificação do debate público em parâmetros rigorosos, por meio da promoção do debate científico, como é o que se propõe esta nova Revista de Direito Socioambiental, dirigida por brilhantes professores e professoras, que otimisticamente estabelecem mais um lugar muito promissor para o desenvolvimento do pensamento nacional.

Goiânia, 10 de junho de 2023.

João da Cruz Gonçalves Neto



## **LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM GOIÁS: ENTRE A NATUREZA E O NEGÓCIO**

## **ENVIRONMENTAL LICENSING IN GOIÁS: BETWEEN NATURE AND BUSINESS**

## **LICENCIAMIENTO AMBIENTAL EN GOIÁS: ENTRE LA NATURALEZA Y EL NEGOCIO**

**SYBELLE BARREIRA<sup>1</sup>  
LUCIANA RAMOS JORDÃO<sup>2</sup>**

### **Breve Biografia:**

A entrevista desse número conta com a participação de uma pesquisadora que, a partir de sua formação na área da Engenharia Florestal, pela Universidade Federal de Lavras, realiza leitura interdisciplinar e crítica das normas ambientais. Doutora em Recursos Florestais pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ-USP) e pós-doutora pela Universidade de Lisboa/Portugal, ISA/CEF, no grupo ForChange. Atualmente, é docente associada da Universidade Federal de Goiás (UFG), é coordenadora do Programa de pós-graduação em Agronegócio (PPGAGRO) e líder do Grupo de Pesquisa Cerrado.

Em sua pesquisa, verifica questões relacionadas à ocupação do Cerrado e suas interfaces com legislação ambiental considerando aspectos teóricos, legais, econômicos e de planejamento.

**Como citar este artigo:**

BARREIRA, Sybelle; JORDÃO, Luciana Ramos.

**Licenciamento ambiental em Goiás:**

entre a natureza e o negócio.  
Revista de Direito Socioambiental,  
Goiás – GO, Brasil, v.2  
n. 01, 2024, p. VI - XIV.

**Data da submissão:**  
10/07/2024

**Data da aprovação:**  
10/07/2024

<sup>1</sup> Professora associada I da Escola de Agronomia da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutora em Recursos Florestais pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. E-mail:sybelle.barreira@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora de Direito Agrário e Ambiental da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Doutora em Agronegócio pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: luciana.jordao@ueg.br.

## 1 LEGISLAÇÕES LOCAIS E O PANORAMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

*Luciana Jordão:* Prezada Profa. Sybelle Barreira, agradecemos imensamente sua disponibilidade e gentileza em nos conceder essa breve entrevista.

A legislação ambiental, ainda hoje, é vista por alguns produtores rurais (para não dizer muitos) como impeditivo para a realização de suas atividades econômicas. Boa parte dessas vozes sustenta suas conclusões na necessidade de realização de licenciamento para atividades como uso de agrotóxicos, introdução de espécies exóticas e uso de água.

O estado de Goiás realizou alterações em seus procedimentos nos últimos anos a fim de atender a essas alegações e simplificar procedimentos. A senhora comprehende que as mudanças trazidas pelo Código Florestal têm aptidão para proteger o Cerrado goiano?

*Sybelle Barreira:* A lei de proteção da vegetação nativa brasileira, conhecida como Código Florestal, tem por premissa a proteção de formas de vegetação nativas no Brasil, e inclui-se a proteção de todas as fisionomias de Cerrado, desde as campestres, que apresentam ausência de árvores, até as formações florestais em que as árvores são as espécies dominantes.

Da mesma forma, o código florestal estadual, lei 18.104/2013, tem a premissa de proteção da vegetação nativa. Ambas foram construídas diante de conceitos ecológicos e ambientais claros, mas deveriam ser regulamentadas. Estas regulamentações foram acontecendo ao longo do tempo.

Já completamos 10 anos de suas aprovações e as regulamentações estaduais têm acontecido paulatinamente. E as regulamentações derivadas das leis estaduais é que tem aberto portas ao relaxamento da premissa maior das leis.

Assim, os códigos brasileiro e estadual tem aptidão para proteção, mas o que se sucedeu em 10 anos traz um viés dependente da matriz de uso do solo em que estão inseridas.

## 2 A LEGISLAÇÃO GOIANA NA PRÁTICA

*Luciana Jordão:* Ao final de 2019, foi publicada a Lei de Licenciamento ambiental de Goiás, seguida pelo período de regime extraordinário elaborado em decorrência das limitações impostas pela pandemia de covid-19.

A lei estadual criou novas espécies de licenças ambientais (Licença ambiental por adesão e compromisso – LAC; Licença ambiental única – LAU; Licença corretiva – LC).

A despeito de questionadas perante o STF, esses institutos foram considerados constitucionais desde que sua utilização não implique a supressão de etapas necessárias ao desenvolvimento sustentável ou o retrocesso na proteção do meio ambiente.

A legislação goiana cumpre esse objetivo?

*Sybelle Barreira:* Pois bem, embora seja constitucional, devemos também incluir uma análise da moralidade da lei. Há alguns pontos em todo o arcabouço que rege o licenciamento ambiental em Goiás que devem ser observados do ponto de vista de proteção da vegetação nativa.

Vejo como mais grave a licença por adesão e compromisso (LAC), que prevê que o proprietário/empreendedor obtenha licença a partir de uma declaração de adesão e compromisso aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora e poderá ser renovada independente de análise prévia e vistoria. Sem dúvida, essa possibilidade depende da lisura do declarante e, nem sempre, se encontra tal condição. Claramente, essa é uma possibilidade de relaxamento da proteção de vegetação nativa.

Em uma busca simples nos dados abertos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás (SEMAD) não foi possível obter-se os dados sobre licenciamento, para que pudéssemos analisar a efetividade do previsto na lei e se a LAC está sendo cumprida, em termos de compromissos, por parte dos produtores/empreendedores.

*Luciana Jordão:* É possível aperfeiçoar o procedimento de licenciamento sem reduzir a proteção ambiental? Em caso afirmativo, o que falta à legislação goiana para que isso ocorra?

*Sybelle Barreira:* Sim, é possível. No meu ponto de vista é preciso que se inverta o foco. Ao invés de o foco ser o produtor rural, os empreendimentos, que seja o meio ambiente. Estamos vivendo com grande magnitude as consequências da mudança do clima, há necessidade urgente de alterarmos nossos hábitos e não é possível admitir que se continue a possibilitar a licença por LAC de empreendimentos nas classes de 1 a 5 em termos de porte e potencial de poluição.

### **3 A TECNOLOGIA A FAVOR DA NATUREZA**

*Luciana Jordão:* As tecnologias de sensoriamento remoto podem ser integradas à condução dos licenciamentos de atividades rurais sem que isso redunde em aumento dos protestos dos agricultores em razão dos custos do cumprimento da legislação?

O agronegócio consegue trabalhar ao lado do meio ambiente no Brasil?

*Sybelle Barreira:* As tecnologias de sensoriamento remoto não somente podem, como deveriam fazer parte do processo de licenciamento, até porque o acesso a uma imagem por satélite é simples, rápido e sem custo.

O sensoriamento tem sido utilizado para fiscalização de conversão de uso do solo, ato que também necessita de licenciamento, e ainda assim, o produtor/empreendedor desmata ilegalmente.

Há 10 anos, tem-se propagado a necessidade do trabalho conjunto, a lei de proteção de vegetação nativa se refere à zona rural, onde também existe a produção de commodities ou onde estão os agricultores familiares, comunidades quilombolas e indígenas. Logo, estamos juntos e devemos ter como objetivo a proteção da vegetação como grande ativo em busca da produção sustentável.

*Luciana Jordão:* Professora Sybelle, agradeço novamente a sua disponibilidade em participar desta entrevista. Espero tê-la em outras ocasiões para discutirmos a proteção ambiental e a legislação brasileira a partir de uma leitura prática e interdisciplinar.

## REFERÊNCIAS

BARREIRA, Sybelle. Aspectos legais quanto ao plantio de mogno-africano na propriedade agrícola. In: Cristiane Aparecida Fioravante Reis; Alisson Moura Santos; Edilson Batista de Oliveira. (Org.). **Mogno-africano (*Khaya spp.*): atualidades e perspectivas do cultivo no Brasil.** Curitiba: Embrapa, 2019, v. 01, p. 74-81.

BARREIRA, Sybelle. Políticas públicas voltadas para o plantio do mogno-africano. In: Cristiane Aparecida Fioravante Reis; Alisson Moura Santos; Edilson Batista de Oliveira. (Org.). **Mogno-africano (*Khaya spp.*): atualidades e perspectivas do cultivo no Brasil.** 1ed.Curitiba: Embrapa, 2019, v. 1, p. 81-96.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 11 abr. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 5 out. 1998.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 maio 2012.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. Processo n. ADI 5475. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. Relatora: Cármem Lúcia. Tribunal Pleno. **DJe-137**, Brasília, 3 jun. 2020.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. Processo n. ADI 6288. Ementa: EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. [...] 1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro federalismo cooperativo em matéria ambiental. [...] 2. Em matéria de licenciamento ambiental, os Estados ostentam competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais. A disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência. [...] 3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. [...] Relator: Rosa Weber. Tribunal Pleno. **DJe-285**, Brasília, 3 dez. 2020.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. Processo n. ADI 7611. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO CEARÁ Nº 18.436/2023. PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. POTENCIAL POLUIDOR DEGRADADOR BAIXO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ARTS. 1º, 24, 170 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RITO DO ART. 12 DA LEI Nº 9.868/1999. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, contra a Lei do Estado do Ceará nº 18.436, de 25 de julho de 2023, que alterou a Lei nº 14.882, de 27 de janeiro de 2011, dispondo sobre “procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo”. [...]. Relator: Min. Flávio Dino. Tribunal Pleno. **DJe-S/N**, Brasília, 19 mar. 2024.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. Processo n. ARE 1466671. Ementa: HARMONIA DA NORMA LOCAL COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. MATÉRIA DE ÍDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (DJe 8/9/2020) Ademais, consoante também se extrai do referido julgamento do RE 1.264.738 AgR/SC, a verificação da alegada incompatibilidade da norma local ora discutida com as leis federais disciplinadoras da matéria redundaria apenas em ofensa indireta à Constituição Federal, o que inviabiliza o recurso. [...] Por fim, para divergir do acórdão recorrido quanto à conclusão de que não foi demonstrado que a Lei estadual n. 20.773/2020 provocou fragilização da proteção ao meio ambiente, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado pela Súmula 279/STF. [...] Relator: Min. Cristiano Zanin. Tribunal Pleno. **DJe-S/N**, Brasília, 8 mar. 2024.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. Processo n. RE 1264738 AgR. Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. LEI 14.675/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENÇA AMBIENTAL POR COMPROMISSO – LAC. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. OS ESTADOS-MEMBROS PODEM COMPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL EM MATÉRIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, MORMENTE NO QUE SE REFERE A PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS PARA ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE PEQUENO POTENCIAL DE IMPACTO AMBIENTAL. PRECEDENTE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.615 [...]. Relator: Luiz Fux. Primeira Turma. **DJe-222**, Brasília, 8 set. 2020.

GOIÁS. Lei n. 18.104, de 18 de julho de 2013. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova Política Florestal do Estado de Goiás e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 18 jul. 2013.

GOIÁS. Lei n. 20.694, de 26 de dezembro de 2019. Institui o programa estadual de incentivo à inovação e regulamenta o artigo 188 da Constituição do Estado de Goiás. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 26 dez. 2019.

GOIÁS. Lei n. 9710, de 2020. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Lei Estadual no 20.694, de 26 de dezembro de 2019 , que dispõe sobre as normas gerais para o Licenciamento Ambiental no Estado de Goiás e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 17 set. 2020.

JORDÃO, Luciana Ramos; BARREIRA, Sybelle; ARAÚJO, Lázaro Gabriel de Oliveira. Termos de ajustamento de conduta em áreas rurais de Goiás e a falsa sensação de recomposição do dano ambiental. **Interações (Campo Grande)**. Campo Grande, v. 23, n. 4, p. 1013–1036, 2022.

SILVA, Jaqueline Pinheiro da; BARREIRA, Sybelle. Uso de parcelas permanentes para monitoramento no Cerrado. **Revista Cerrados**. Montes Claros, v. 21, n. 2, p. 325–347, 2023.





# **MODA E O DIREITO À SUSTENTABILIDADE**

## **FASHION AND THE SUSTAINABILITY RIGHT**

### **LA MODA Y EL DERECHO A LA SOSTENIBILIDAD**

**DRIELLY RIGOTTI YAMADA<sup>1</sup>**

#### **RESUMO**

A presente pesquisa tem como o principal foco discutir o direito à sustentabilidade dentro da sociedade brasileira e expor um dos maiores problemas a indústria da moda, colocando como uma das soluções, o método conhecido como Fluxonomia 4D. A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, com o intuito de analisar o impacto da moda no meio ambiente, tendo como resultados a necessidade dos compromissos das grandes marcas em reduzir a emissão de CO<sub>2</sub>, além de se alinhar aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; Direito; Moda; Meio ambiente.

#### **ABSTRACT**

The main focus of this research is to discuss the right to sustainability within Brazilian society and to expose the fashion industry as one of the biggest problems, putting as one of the solutions, the method known as 4D Flownomy. The methodology used was bibliographic research, in order to analyze the impact of fashion on the environment, resulting in the need for commitments by major brands to reduce CO<sub>2</sub> emissions, in addition to aligning with the Sustainable Development Goals of the Agenda 2030 of the UN.

**Keywords:** Sustainability; Law; Fashion; Environment.

#### **RESUMEN**

La presente investigación tiene como foco principal discutir el derecho a la sustentabilidad dentro de la sociedad brasileña y exponer uno de los mayores problemas de la industria de la moda, colocando como una de las soluciones, el método conocido como 4D Flowonomy. La metodología utilizada fue la investigación bibliográfica, con el

#### **Como citar este artigo:**

**YAMADA, Drielly Rigotti.  
Moda e o direito  
à sustentabilidade. Revista  
de Direito Socioambiental -  
REDIS,  
Goiás – GO, Brasil,  
v. 1, n. 02, 2023, p. 18-30.**

**Data da submissão:  
12/01/2022**

**Data da aprovação:  
09/03/2022**

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela FDRP/USP. Especialista em Direito Digital e Compliance pela Faculdade Damásio (2019). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Padre Albino (2017). Advogada. CV: <http://lattes.cnpq.br/4363723765357243>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6916-2126>. E-mail: [driellyyamada@usp.br](mailto:driellyyamada@usp.br).

objetivo de analizar el impacto de la moda en el medio ambiente, dando como resultado la necesidad de compromisos por parte de las principales marcas para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, además de alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU.

**Palabras clave:** Sostenibilidad; Derecho; Moda; Medio Ambiente.

## **INTRODUÇÃO**

“É um cálculo simples. Este universo é finito, seus recursos são finitos. Se a vida não for controlada, ela deixará de existir”. A frase dita pelo personagem Thanos, no filme Vingadores: Guerra Infinita, apesar de estar inserida em um cenário fictício, cheio de super-heróis e vilões e um propósito genocida por parte do vilão Thanos, a situação se aplica à realidade: moramos em um planeta com recursos finitos e estamos acabando com eles. E um dos culpados neste cálculo é a indústria da moda.

Em 2017, estimava que se a indústria da moda fosse um país, ela seria a 7<sup>a</sup> maior economia do planeta, tendo em vista seu crescimento de 5,5% todos os anos e os seus 2,4 trilhões de dólares anuais circulando em todo o mundo. Segundo o New Textiles Economy: Redesigning fashion’s future (ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, 2017) a cada segundo, a indústria da moda queima ou descarta cerca de um caminhão lixo cheio de sobras de tecidos em aterros sanitários. Além disso, “quinhentos bilhões de dólares são jogados fora com roupas que pouco foram usadas e que acabam não sendo recicladas” (ECYCLE , 2???, [n.p.]):

Assim é preciso rever o modo de fabricar roupas e seus acessórios, mas também, o modo como se consome a moda. A indústria da moda não é só considerada como um grande descarte de lixo, mas também como uma grande emissora de gases de efeito estufa, superando até mesmo a aviação comercial e a indústria naval juntas.

Tendo em vista a finitude dos recursos naturais e até mesmo da vida, é necessário rever a mistura de materiais e sua fabricação, aumentar o uso de transporte sustentável, melhorar as embalagens para as mais ecológicas, descarbonizar as operações de varejo, reduzir a superprodução e repensar a forma de consumo.

Essas são questões pertinentes para que todos possam viver em um ambiente próspero e saudável. Se o meio ambiente não prospera, a vida humana também não prospera. É necessário lembrar que dependemos de outros organismos vivos para garantir a sobrevivência de todo o

planeta, quanto mais agredimos a natureza, mais ela nos agride de volta por meio de desastres naturais.

O presente trabalho tem como objetivo explanar sobre o direito à sustentabilidade, como a indústria da moda atua atualmente e os impactos que são gerados e algumas alternativas que podem ser estudas para diminuir os impactos, além das promessas feitas durante a COP26 e as perspectivas para a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Viver em um ambiente saudável é uma questão de direito e, de acordo com a atual dimensão da indústria da moda, é um de seus deveres atentar-se para sua produção, rever o modo de produção e cabe também, aos consumidores, rever o excesso de consumo. Proporcionar um ambiente melhor cada vez mais é uma questão de direito.

## **1 DIREITO À SUSTENTABILIDADE**

É notório o teor da Constituição Federal de 1988, após o período ditatorial, pela qual buscou assegurar todos os direitos que anteriormente haviam sido violados além de buscar garantir o crescimento econômico do país (MERCADANTE, 2008).

Fica claro que a Carta Magna atingiu seu objetivo do crescimento econômico, mas com ele vieram as diferenças sociais, grandes centros econômicos e cidades que pouco tem, além da depredação ambiental.

O crescimento econômico pode ser um aliado ao crescimento sustentável, que pode ser definido, em poucas palavras, como um desenvolvimento harmônico com o meio ambiente. (DIAS, 2016).

Ademais, a Constituição Federal dedica um capítulo ao Meio Ambiente, com apenas o artigo 225 da Constituição Federal prevê a preocupação com o desenvolvimento sustentável considerando este como um dever do Estado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.  
§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) (BRASIL, 1988).

Segundo Victorio Matarozzi (2012), o Brasil tentou incorporar o desenvolvimento sustentável a ações sociais, como o Protocolo Verde, lançado em 1995 pelos bancos públicos federais, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil. Em 2008, os planos foram renovados, tornando os princípios mais abrangentes, com o

destaque para ofertas de financiamentos mais acessíveis para atividades e projetos que promovam o desenvolvimento sustentável.

Além desse, revisado em 2008, o Protocolo Verde da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), uma versão do projeto anterior com apenas alguns ajustes. O protocolo foi celebrado por instituições financeiras públicas e o Ministério do Meio Ambiente em 1995, com o intuito de definir políticas e práticas bancárias pioneiras, comprometendo-se, entre outros, a financiar o desenvolvimento com sustentabilidade, com o uso de linhas de crédito, por exemplo.

Nesses anos citados, percebe-se, portanto, a iniciativa privada quanto ao desenvolvimento sustentável, mas com o passar dos anos, com o crescimento econômico e principalmente, pelos desastres naturais que vem acontecendo, a sustentabilidade vem sendo uma questão debatida por todas os integrantes da sociedade.

Quanto ao direito à sustentabilidade, o professor e jurista Juarez Freitas (2012, p. 41) o define como:

Eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

A sustentabilidade não é algo contrário ao crescimento econômico e neste caso, não é inimiga da indústria da moda, mas busca agir em conjunto para agregar qualidade à vida em sociedade. Vive-se em um sistema capitalista, onde comprar, “estar na moda” é uma questão importante para algumas pessoas. Contudo, com consciência e com o olhar voltado às empresas sustentáveis é possível estar atento às grandes tendências do mundo *fashion*.

O direito à sustentabilidade atinge a obrigação do direito à vida não só humana, mas em toda a sua pluralidade, com a utilização racional dos meios naturais, e finitos. Mas se deve lembrar que o Estado deve agir antes que o dano maior aconteça.

A sustentabilidade não é uma questão somente ambiental, é uma questão social. Um dos maiores problemas neste contexto é que o Estado deixa de incentivar o crescimento sustentável para dedicar-se somente ao crescimento econômico.

Além da Constituição Federal, ainda existe a Lei 7.735/89 que trata sobre o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; o Código Florestal, que dispõe sobre as regras de utilização dos recursos ambientais; a Lei 7802/89 que dispõe sobre os danos ao meio ambiente; a Lei 9605/98 que trata sobre os crimes ambientais além do Código Penal que dispõe sobre os crimes contra a saúde pública.

## 2 MODA: ONDE ESTÁ O PROBLEMA?

Quando falamos sobre moda é necessário entender como acontece a produção das peças e onde reside o principal e maior problema. É claro, existem as costureiras com suas máquinas de costura, que até mesmo ajudam a moda a circular: elas consertam as roupas, refazem, utilizam resíduos de tecidos para criar outras peças. Criam peças que ajudam as pessoas a realizarem seus sonhos de ter algo novo, bonito e até mesmo único. A questão não está nelas.

No mundo da moda, existem três grandes modos de produção: a alta costura, o *prêt-à-porter* e o *fast fashion*. A alta costura é uma moda totalmente exclusiva, feita inteiramente à mão e com materiais de altíssima qualidade. Quem define quais marcas podem ser consideradas de alta costura é a Federação de Alta Costura e da Moda. Além disso, o termo “alta costura” é protegido e controlado e só pode ser usado pelas marcas que receberam tal designação pelo Ministro da Indústria da França. (YAHN, 2019).

As regras para ser considerada uma marca de alta costura são: possuir um ateliê em Paris, manter um quadro de funcionários em tempo integral de ao menos quinze pessoas, fazer as peças sob encomenda com ao menos uma prova de roupa e apresentar suas coleções publicamente, duas vezes ao ano (primavera/verão e outono/inverno) com ao menos trinta e cinco *looks* completos para o dia e para a noite. Algumas peças de alta costura chegam a ter até mil horas de trabalho feito à mão e é um mercado que tem pouquíssimo clientes (estima-se que, em todo o mundo, sejam quatro mil clientes para o ramo) e ainda não rende lucros para a empresa (YAHN, 2019).

Apesar de não render lucros é por meio da alta costura que a marca apresenta a sua *expertise* de criação, seus estilistas e as técnicas que aplicam em sua produção. Algumas marcas que são consideradas de alta costura, por exemplo: Chanel, Dior, Valentino, Versac, Fendi, Giorgi Armani e outras. Logo em seguida, tem o *prêt-à-porter*, ou a moda “pronta para vestir” que se baseia na criação de peças em grande escala, mas ainda mantendo a qualidade dos materiais utilizados.

Em 1930, Elsa Schiaparelli e Chanel já criavam e produziam peças em maior quantidade e que antecipariam o “pronto para vestir” que inovaria o modo de consumir moda, tendo em vista que os clientes poderiam entrar na loja e já levar o item desejado (MURET, 2018). Contudo, o precursor do “pronto para vestir” foi Pierre Cardin que teve a ideia de criar uma coleção para a loja de departamento *Printemps*, mas foi Yves Saint Laurent que popularizou este modo de produção.

Porém, após o período da Revolução Industrial, o processo de produção de roupas tornou-se mais rápido, principalmente em razão da invenção da máquina de costura. E então, surge o modo de

produção conhecido como *fast fashion*. O *fast fashion* é um modelo de produção e consumo no qual os produtos são fabricados, consumidos e descartados constantemente e com muita rapidez.

O conceito desse modo de produção surgiu em 1990, com o barateamento da mão de obra e da matéria prima na indústria têxtil. Alguns exemplos de lojas que seguem esse modelo de produção são: Renner, Zara, Forever 21, Riachuelo e outras. É neste modelo que reside o maior problema da indústria de moda, tendo em vista que os impactos sociais e ambientais são inerentes a esse modo.

A indústria da moda é uma das mais poluentes, principalmente em razão da utilização de tinturas de baixa qualidade, insolúveis ou produtos à base de metais pesados (ZANATA, 2021). A confecção de tecidos sintéticos, derivados de combustíveis fósseis também contribui negativamente, em razão da emissão de gás carbono e outros gases tóxicos, aumentando, ainda, a quantidade de plástico nos oceanos.

Além da produção, o descarte das roupas para se manter nas tendências de moda, também é considerado como um problema. Estima-se que cerca de 170 mil toneladas de resíduos são descartadas no Brasil. Além dos impactos ambientais, outro problema que reside na indústria do *fast fashion* é a mão de obra precária e o trabalho análogo à escravidão. A indústria do *fast fashion* e seus impactos negativos, tanto sociais quanto ambientais, dá-se em razão de que vivemos em um sistema capitalista. E segundo Zygmunt Bauman (2010):

O capitalismo é um sistema parasitário. Como todos os parasitas, pode prosperar durante certo período, desde que encontre um organismo não explorado que lhe forneça alimento. Mas não pode fazer isso sem prejudicar o hospedeiro, destruindo assim, cedo ou tarde, as condições de sua prosperidade ou mesmo de sua sobrevivência.

E é essa degradação que está sendo observada em nosso meio ambiente. Utilizamos tanto ele, exploramos seus recursos naturais e em contrapartida, não foi feito nada para restabelecê-lo antes de chegar na situação caótica que estamos vivenciando atualmente.

### **3 É POSSÍVEL UMA MODA SUSTENTÁVEL?**

Quando se discute a questão da sustentabilidade, remete-se automaticamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), como por exemplo, o Objetivo 12 que diz sobre o “Consumo e Produção Responsáveis”, tendo como meta, garantir padrões de consumo e de produção responsáveis (ONU, 201?). Consumir e produzir são atos ativos pertinentes à indústria da moda.

Além disso, pode pensar no Objetivo 9, que diz sobre “Indústria, Inovação e Infraestrutura”, tendo como objetivo construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Além do Objetivo 11 que dispõe sobre “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, buscando tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, resilientes e sustentáveis (ONU, 201?).

Segundo o Laboratório de Sustentabilidade da USP (LASSU, 2???), a palavra sustentabilidade tem origem do latim *sustentare*, que tem o significado de sustentar, defender, favorecer, conservar e/ou cuidar. Contudo, o conceito vigente da palavra surgiu em Estocolmo, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972. Esta foi a primeira Conferência sobre o meio ambiente realizada pela Organização das Nações Unidas, chamando a atenção no âmbito internacional para as questões da degradação ambiental.

Posteriormente, em 1992, aconteceria a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio-92, consolidando o termo de desenvolvimento sustentável, dando origem à Agenda 21, que trazia um planejamento em nível global, nacional e local para os problemas socioambientais (CASTRO, 2017).

A sustentabilidade tem como um de seus pilares, o uso consciente dos recursos naturais, o uso de novas alternativas e ações perante ao planeta com o objetivo do bem-estar coletivo e sem degradá-lo (VGR, 2020). O ser humano passou a utilizar os recursos naturais sem parar para pensar que todos eles se tratam de recursos finitos. Quanto mais se utiliza, mais se diminui. Quanto mais é explorado, mais se degrada. Como um parasita.

Muito dessa degradação se dá em razão da Revolução Industrial e das novas tecnologias. Para todas as inovações era necessário a extração de recursos como o petróleo, por exemplo. Nesse contexto, a poluição e a degradação ambiental são apresentadas como condições para o “progresso”.

Desta forma, é necessário pensar em todos os seres vivos e suas necessidades, de maneira ecologicamente complexa a sustentabilidade é considerado como algo sistêmico, tendo em vista estar relaciona à vida em vários âmbitos e se propõe, um novo modo de vida.

No âmbito da indústria da moda, para viabilizar uma produção mais sustentável em quatro dimensões, quais sejam: cultural, ambiental, social e financeira, pode ser utilizado a Fluxonomia 4D. Tal metodologia tem como objetivo trabalhar a mentalidade e os hábitos das pessoas, identificando o que há disponível para a mudança e colocar em circulação. A utilização da Fluxonomia 4D é como se fosse a mudança de um sistema operacional: o sistema antigo está defasado e é necessário ser trocado para um novo que funcione e esse método busca fazer essa troca de sistemas por meio de sete etapas (DEHEINZELIN; CARDOSO; BITTENCOURT, 2020).

As duas primeiras etapas são consideradas como inspiracionais. A primeira etapa trata-se da percepção. Neste momento, é necessário perceber a si mesmo e perceber as necessidades do mundo. No contexto da moda, é necessário compreender que ela surgiu em um contexto totalmente distinto aos dias de hoje e que, atualmente, é necessário que a moda esteja em harmonia com um futuro sustentável. A segunda etapa trata-se de confiar e cuidar, utilizando os questionamentos “e se?” e “por que não?”. É necessário pensar em um futuro, e o futuro da moda, o qual queremos, é que ele seja sustentável (DEHEINZELIN; CARDOSO; BITTENCOURT, 2020).

A terceira etapa é quando se inicia a dimensão cultural, e trata-se da economia criativa, momento em que se depreende que o valor está no intangível, ou seja, o valor está no processo criativo. E para isso, é necessário conhecer nossos recursos e sair da intenção para a ação, utilizando da comunicação para acessar àqueles recursos que não estamos vendo.

Na dimensão ambiental, inicia-se a quarta etapa, residindo a economia compartilhada, utilizando novas tecnologias para mapear as estruturas que já existem e criar mecanismos de conexão para melhorar o aproveitamento do que já existe, saindo, portanto, da ideia de possuir para o usar. Neste momento, percebe-se que o ambiente não é apenas a natureza, mas está incluso as estruturas, os equipamentos e nosso próprio corpo.

Na dimensão social, encontra-se a sexta etapa, qual seja, da economia colaborativa, onde existe a demanda da criação de novas estruturas organizacionais, sendo que no âmbito da moda, os processos de produção precisam ser mais integrados (DEHEINZELIN; CARDOSO; BITTENCOURT, 2020).

Deheinzelin, Cardoso e Bittencourt (2020) afirmam que na dimensão financeira, encontra-se a sétima etapa da economia de multivalores, momento em que se percebe que o valor não está apenas na moeda, mas também nos recursos como o tempo, a troca de serviços, a mutualização e outros.

Nesse mesmo sentido, a Fluxonomia 4D encontra-se uma organização convergente, que se baseia na continuidade da percepção do todo e na comunidade. É a etapa de gestão e do fazer juntos. Verificando quais ações são mais otimizadas e geram mais recursos e resultados nas quatro dimensões. É o momento que se aperfeiçoa os processos.

## 4 A INDÚSTRIA DA MODA E A COP26

Durante o mês de novembro de 2021, aconteceu a 26ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, na Escócia. Mais conhecida como COP-26, a conferência tem como objetivo debater as questões climáticas e desenvolver estratégias (CERNANSKY, 2021).

Reuniu-se, neste momento, grandes líderes globais, ativistas e representantes das organizações da sociedade civil em busca de iniciar rapidamente uma transição para uma economia de baixo carbono (CERNANSKY, 2021).

Sendo a indústria da moda uma das mais poluidoras e responsável pela emissão de, aproximadamente, 8% das emissões globais de gases de efeito estufa, ela se torna protagonista nesta discussão, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2021).

Em 2018, diversas marcas, dentre elas: Adidas, Burberry, Chanel, Hugo Boss, Levi Strauss & Co e outras, se reuniram para assinar a Carta da Indústria da Moda das Nações Unidas para Ação Climática, comprometendo-se a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 30% até 2030, incluindo suas cadeias de fornecimento, que ainda contribuem com mais de 90% de suas emissões (ONU, 2021).

Outra questão que envolve a indústria da moda, é que apenas 30% das marcas analisadas pela *Fashion Revolution Global* publicam compromissos e seus prazos em relação a descarbonização e apenas 25% publicam suas metas para reduzir o uso de tecidos derivados de combustíveis fósseis, o que torna mais difícil analisar o impacto das indústrias e projetar uma imagem completa desses impactos e do que está sendo realizado (FASHION REVOLUTION, 2021).

Durante a COP-26, algumas organizações de moda e sustentabilidade escreveram uma carta aberta aos líderes globais, destacando o papel do setor de moda e que deve ser reconhecido a importância de agir neste setor.

Entre os pedidos contidos na carta aberta, estavam o de realizações coletivas para atingir emissões zero até 2050, realizar esforços quanto a problemática em volta dos resíduos que o setor de moda produz, aumentar a responsabilidade das empresas. Além disso, as empresas se comprometeram a monitorar a emissão de gases de efeito estufa e utilizar fontes renováveis de energia e materiais que causem menos impacto até 2030.

A produção de moda pode ser considerada como um dos maiores problemas para a sustentabilidade, mas não o único. Durante a COP-26, o vice-diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*Pnuma*) afirmou que é necessário abordar também a questão do consumo, tendo em vista que existe o impacto desde o volume de produção de novos produtos até na utilização das roupas e acessórios.

Dados importantes apresentados durante a COP-26, demonstram que a produção de roupas dobrou nos primeiros 15 anos do século XXI, além de ser observado que houve uma diminuição de 36% o número de vezes que uma peça de vestuário é utilizada antes de ser descartada (ONU, 2021).

Pode-se considerar grave a situação que a indústria da moda e o mundo vem vivendo, quando alguém do grande escalão de um conglomerado de luxo passa a realizar um apelo pessoal sobre o assunto da mudança climática.

Ela aborda além das questões da emissão de gases de efeito estufa, como a questão de que a indústria da moda também está ligada ao desmatamento e que grandes quantidades de água são consumidas pela indústria.

A indústria de luxo é a grande responsável pelas tendências, em razão disso, as empresas de *fast fashion* buscam trazer para seu público, essas tendências sonhadas por parte da população, mas com uma qualidade inferior, preços menores, mas que ainda carregam o momento. Assim, Marie-Claire considera a indústria de luxo como parte integrante da discussão realizada durante a COP-26 (CERNANSKY, 2021).

Ela entende ainda que a sustentabilidade deve ser construída no cerne da estratégia de uma empresa, que isso não restringe a criatividade e então é um convite para ser melhor e que tanto consumidores, como investidores pedem por isso. Coleções cápsulas sustentáveis ou iniciativas pontuais não são suficientes, apesar de poder considerar como ponto de partida correto. Mas é necessária uma mudança em todo o setor, em todos os aspectos da cadeia de abastecimento, desde a matéria-prima.

O Pacto da Moda foi lançado pelo presidente e CEO da *Kering*, em 2019, como pedido pelo presidente francês Emmanuel Macron e agora possui 35% da indústria da moda e têxtil trabalhando em conjunto com objetivo voltados para o clima, biodiversidade e oceanos (YAHN, 2019).

Marie-Claire ainda acredita que por serem marcas de luxo, cabe a elas compartilhar as melhores práticas, orientando as pequenas empresas, compartilhar recursos e abrir o código das suas metodologias praticadas, como é realizada com a contabilidade de Lucros e Perdas Ambientais da *Kerin* (YAHN, 2019).

## CONCLUSÃO

A Fluxonomia 4D é apenas uma metodologia apresentada neste trabalho para que a indústria da moda procure rever seu método de produção e distribuição. Mas não só ela, cada um como indivíduos também podemos usar o método para rever nossas formas de consumo, que acabam contribuindo para as questões levantadas neste artigo.

O questionamento realizado de se é possível uma moda sustentável, tem como resposta um sim. Algumas empresas, criadas e nascidas após os debates criado pela Organização das Nações Unidas já tem em seu cerne a questão da sustentabilidade.

Como por exemplo, a empresa brasileira, Chico Rei, sediada em Minas Gerais, tem a sua produção sob demanda, ou seja, eles não geram estoque; além disso eles procuram realizar a compensação ambiental, a cada produto vendido, uma embalagem é reciclada; o algodão utilizado possui o selo BCI (*Better Cotton Initiative*), que busca diminuir os impactos na produção do algodão e estimula a economia das comunidades agrícolas.

Outro exemplo de empresa é a de calçados *Insecta Shoes*, que possui a sola feita de borracha reciclada que é vinda das sobras de um fornecedor local, palmilha feita de restos de tecidos da própria produção da marca e cabedal que pode ser feito de roupas de brechó, algodão reciclado ou tecido de reuso, gerando, inclusive, um sapato único.

Empresas e empresários novos já trazem ideias sustentáveis em si, mas não dependem só deles a mudança, depende também das marcas que estão no mercado há anos. É preciso que eles busquem formas de se reestruturar, inclusive com o incentivo de grandes marcas como a *Kering* que querem compartilhar do que fazem com outros.

É preciso ter a ideia de que se continuarmos como estamos, se produzir sem pensar nas consequências, uma hora os recursos vão acabar e isso irá atingir (e já está atingindo), inclusive, aqueles que consomem esses produtos.

A indústria da moda também pode utilizar-se de seu *marketing* para conscientizar seus consumidores a como cuidar de suas roupas, a colocar elas em circulação após entender que aquilo não está mais na moda ou que não serve mais.

É um passo que, segundo a Fluxonomia 4D, deve partir da inspiração de cada um, seja indústria ou consumidor, conforme o Objetivo de Consumo e Produção Responsáveis da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que busca alcançar o crescimento econômico inclusivo e o desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo Parasitário**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2010.

CASTRO, Augusto. **Para especialistas, Rio 92 levou Brasil ao protagonismo em questões ambientais**. 07 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/07/para-especialista-rio-92-levou-brasil-ao-protagonismo-em-questoes-ambientais>. Acesso em: 02 fev. 2022

CERNANSKY, Rachel. **Por que a Cop26 deve ser o momento em que a indústria da moda mudará para sempre**. 05 nov. 2021. Disponível em: <https://vogue.globo.com/amp/Vogue-Negocios/noticia/2021/11/por-que-cop26-deve-ser-o-momento-em-que-industria-da-modamudara-para-sempre.html>. Acesso em: 02 fev. 2022.

DEHEINZELIN, Lala; CARDOSO, Dina; BITTENCOURT, Patrizia. **Novas Economias Viabilizando Futuros Desejáveis**: Introdução à Fluxonomia 4D. São Paulo: Edições Kindle, 2020.

ECYCLE. **Sustentabilidade**: conceitos, definições e exemplos. 2???. Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 02 fev. 2022

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **A New Textiles Economy: Redesigning fashion's future**. 2017. Disponível em: <https://ellenmacarthurfoundation.org/a-new-textiles-economy>. Acesso em: 08 jun. 2023.

FASHION REVOLUTION. Índice de Transparência da moda Brasil. 30 nov. 2021. Disponível em: [https://issuu.com/fashionrevolution/docs/indicedetranparenciadamodabrasil\\_2021](https://issuu.com/fashionrevolution/docs/indicedetranparenciadamodabrasil_2021). Acesso em: 08 um. 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade, Direito ao Futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LASSU. Laboratório de Sustentabilidade. Departamento de Engenharia de Computação e Sistemas Digitais. Universidade de São Paulo. **Conceituação**. 2???. Disponível em: <http://www.lassu.usp.br/sustentabilidade/conceituacao/>. Acesso em: 08 jun. 2023.

MATTAROZZI, Victorio. Os desafios do setor financeiro no caminho do desenvolvimento sustentável. In: ALMEIDA, Fernando. **Desenvolvimento sustentável 2012-2050**: visão, rumos e contradições. Rio de Janeiro: Elsiever, 2012, p. 47-62.

MERCADANTE, Aloizio. Concepção e Reforma da Ordem Econômica e Financeira na Constituição de 1988. In: DANTAS, Bruno et al. **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois. Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/principios-gerais-da-ordem-economica-concepcao-e-reforma-da-ordem-economica-e-financeira-na-cf-88>. Acesso em: 08 jun. 2023.

MURET, Dominique. **Schiaparelli lança-se no prêt-à-porter com projeto original**. 14 set. 2018. Disponível em: <https://br.fashionnetwork.com/news/Schiaparelli-lanca-se-no-pret-a-porter-com-projeto-original,1014061.html>. Acesso em 02 fev. 2022

ONU. Organização das Nações Unidas. Brasil. **Sobre nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 21??. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 08 jun. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Na COP-26, mais de 130 empresas de moda prometem reduzir emissões de CO<sub>2</sub>**. 11 nov. 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/11/1769992>. Acesso em 02 fev. 2022.

YAHN, Camila. **32 líderes da moda global se encontram no G7 ára firmar o Pacto da Moda**. 29 ago. 2019. Disponível em: <https://ffw.uol.com.br/noticias/sustentabilidade/32-lideres-da-mod-global-se-encontram-no-g7-para-firmar-o-pacto-de-modas/>. Acesso em: 02 fev. 2022

ZANATA, Carol. **Fast Fashion, o que é?** 2021. Disponível em: <https://www.folhaum.com/post/fast-fashion-o-que-%C3%A9>. Acesso em: 02 fev. 2022.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



## RESENHA

### MERCADO DE CARBONO E SUSTENTABILIDADE, POR NATASHA TRENNEPohl

CARBON MARKET AND SUSTAINABILITY, BY NATASHA TRENNEPOHL

MERCADO DE CARBONO Y SOSTENIBILIDAD,  
POR NATASHA TRENNEPohl

UGO EICHLER VERCILLO<sup>1</sup>

Natasha Trennepohl é advogada brasileira e completou seu doutorado na Faculdade de Direito da Universidade Humboldt, estudando o tema do Mercado de Carbono. Na sua obra Mercado de Carbono e Sustentabilidade, ela apresenta o contexto histórico e os conceitos relevantes para orientar o desenvolvimento de um processo regulatório no Brasil, tendo como base o sistema europeu. O estudo é de grande valia para aqueles envolvidos nas políticas e normatizações do mercado de créditos de carbono, mas de suma importância no contexto econômico e regulatório do mercado global de commodities considerando o potencial estabelecimento de uma nova barreira comercial internacional.

Mais de 130 países se comprometeram com ambiciosas metas de emissões líquidas zero de gases do efeito estufa (GEE). Para atingir este resultado é preciso reduzir ou neutralizar 21 Giga toneladas de

#### Como citar este artigo:

VERCILLO, Ugo Eichler.

Natasha Trennepohl.

Mercado de Carbono e Sustentabilidade: desafios regulatórios e oportunidades.

**Revista de Direito  
Socioambiental - REDIS,**  
Goiás – GO, Brasil,  
v. 01, n. 02, 2022, p. I-V.

Data da submissão:  
07/02/2023

Data da aprovação:  
31/03/2023

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre (2021) pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS/UNB. Especialista em Gestão Ambiental (2004). Graduado em Ciências Biológicas (2002). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6581-373X>. E-mail: ugoeichler@gmail.com.

dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) (ONU, 2022). O mercado de créditos de carbono é uma parte essencial do conjunto de ferramentas para alcançar os compromissos de descarbonização.

Há atualmente 61 iniciativas (31 sistemas de comércio de emissões e 30 impostos de carbono) implementadas, programadas ou em consideração, impactando jurisdições nacionais e subnacionais (ou seja, cidades e estados). Elas serão capazes de cobrir 12GtCO<sub>2</sub>, ou aproximadamente 22% das emissões globais de GEE e aproximadamente 57% da redução ou neutralização necessária.

Natasha Trennepohl é advogada brasileira e estudou o tema na sua tese de doutorado, realizado na Faculdade de Direito da Universidade Humboldt, em Berlim. Em cinco capítulos, ela apresenta o contexto histórico do mercado de carbono; descreve o modelo europeu e as suas implicações para um dos estados-membros, a Alemanha; contextualiza o tema no Brasil; e aponta caminhos para a regulamentação do comércio de carbono. É uma leitura enriquecedora, que apresenta os elementos fundamentais sobre o mercado de carbono, útil para as pessoas que desejam atuar neste segmento da bioeconomia e nas políticas públicas relacionadas ao tema.

Inicialmente, Trennepohl traz a história por trás do mercado de carbono. Segundo ela os compromissos globais relacionados à mudança climática tiveram início em 1992, durante a CNUMAD (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), também conhecida como Rio 92. Na ocasião foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Esta convenção tem o objetivo de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera “em nível que evite uma interferência antropogênica perigosa com o sistema climático” (p. 22).

Ela destaca, ainda, que a UNFCCC adotou o princípio da “responsabilidade comum porém diferenciada”, que significa que a questão climática é de responsabilidade comum de todos os países, mas o grau de responsabilidade varia entre os países. Dessa forma, os países desenvolvidos reconheceram a sua maior contribuição para a crise climática, por causa de desmatamentos e emissões de carbono ligados ao seu processo de industrialização. A convenção impôs a eles responsabilidades mais pesadas no que toca a políticas e práticas de contenção de emissões. Por exemplo, o Protocolo de Quioto, em 1997, teve como meta que os países desenvolvidos (listados no Anexo I da convenção) reduzissem em pelo menos 5% as suas emissões até 2012, tomando como base os seus níveis de emissão em 1990.

Mais recentemente, em 2015, foi adotado o Acordo de Paris. Os países membros da UNFCCC se comprometeram a (i) conter o aumento da temperatura global em menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais;(ii) apoiar os países a fortalecer a sua capacidade de adaptação às mudanças climáticas; e (iii) alinhar os fluxos financeiros para baixas emissões de GEE.

Adicionalmente as partes se comprometeram a divulgar periodicamente as suas “Contribuições Nacionalmente Determinadas” (NDC), ou seja, os seus níveis de emissão.

Estas medidas permitiram o desenvolvimento do mercado de créditos de carbono. Segundo a obra, o comércio de créditos de carbono começou a ser estabelecido a partir do Protocolo de Quioto e ganhou força com Acordo de Paris. Os países são incentivados a cooperar para compensar e mitigar suas emissões e desta forma a implementar suas NDCs, permitindo transferências internacionais de créditos de carbono por meio de mecanismos de mercado.

A partir dos compromissos globais e nacionais, a autora introduz os mecanismos utilizados. Cada país tem autonomia para determinar a sua estratégia para o cumprimento da NDC, o que pode incluir que determinados setores da economia sejam obrigados a adotar medidas de redução obrigatórias por meio de mecanismos reguladores ou incentivar esses setores a reduzir emissões de forma voluntária. Essas duas opções são conhecidas, respectivamente, como regime compulsório e regime voluntário de créditos de carbono.

O regime compulsório, também denominado regulado ou obrigatório, é estabelecido a partir da imposição do poder regulador de cada país, que define metas de emissão. O controle dessas metas pode se dar pela concessão de licenças de emissão ou por meio de metas de redução. As empresas que tiverem excedentes de créditos por emitirem abaixo dos volumes autorizados ou estabelecidos geram créditos que podem ser comercializados com outros emissores. O regime ou mercado voluntário, por sua vez, faz parte de uma estratégia de responsabilidade social corporativa ou da expectativa do empresário de que sua atividade venha a ser incluída no rol de atividades sob a égide do regime obrigatório no futuro.

O Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia (EU-ETS) foi o primeiro e é o maior do mundo. A autora relata que ele foi iniciado em 2005 e passou por três fases de implementação (2005-2007; 2008-2012; 2013-2020) e já entrou na terceira fase (2021-2030). Em cada etapa diferentes metas foram acordadas entre os estados-membros e suas regras de comercialização. Atualmente o EU-ETS regulamenta as emissões de dióxido de carbono, óxido nitroso e perfluorocarbonos. Abrange 11 mil centrais elétricas e unidades industriais e o setor de aviação, responsáveis por 45% das emissões de GEE na Europa.

O esquema europeu funciona assim: os estados-membros deram licenças para emissão de GEE para os setores regulados. Inicialmente essas licenças foram concedidas gratuitamente para as indústrias. Nas fases finais, elas foram leiloadas. Adicionalmente as indústrias puderam ampliar a sua cota de emissão por meio da compra de excedentes não utilizados ou de créditos gerados a partir de iniciativas nacionais ou internacionais.

Trennepohl narra que o Brasil concluiu a ratificação do Acordo de Paris em 2016. O país divulgou a primeira NDC brasileira em 2016 e anunciou a meta de reduzir, até 2025, a sua emissão de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005. Em 2020 o Brasil atualizou sua NDC, confirmado a meta anterior e adicionando o compromisso de redução, até 2030, em 43% abaixo dos níveis de 2005.

Apesar da existência da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12187, de dia e mês 2009) e das suas diretrizes para a criação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), a lei não introduziu uma meta obrigatória para setores específicos ou regulamentações de modo a criar um mercado compulsório ou mesmo para regulamentar o mercado voluntário. Este deve ser o tema que deverá ser objeto de regulamentação no Brasil ao longo desta legislatura.

O único mercado obrigatório no Brasil é dos biocombustíveis. Criado em 2017, o Renovabio estabelece o comércio de créditos em que os produtores de biocombustíveis são certificados e podem vender créditos de descarbonização (CBIOs) aos distribuidores de combustível para atingir suas metas de redução de emissão.

De acordo com Trennepohl, o mercado global de carbono está em transformação e atualmente está muito mais fragmentado do que harmonizado. Além do seu crescimento em virtude dos compromissos adotados por um número crescente de setores e países, existe a tendência de serem estabelecidas barreiras não-tarifárias no comércio de bens e serviços internacionais relacionadas a compensação das emissões de GEE e os custos associados. Assim, torna-se estrategicamente relevante a regulamentação do mercado no Brasil, para que os produtos do agronegócio e outros bens sejam tarifados ou mesmo proibidos por alguns países importadores.

Assim, a autora defende a regulamentação do mercado de créditos de carbono e a criação de uma demanda interna por créditos de carbono para estimular o desenvolvimento do mercado. O EU-ETS pode servir como referência para o desenvolvimento do sistema brasileiro, uma vez que existe semelhança entre a estrutura normativa de União Europeia e brasileira.

Como conclusão, Trennepohl sugere que o desenvolvimento do sistema brasileiro de controle de emissões deve observar os seguintes pontos: (i) definição da cobertura e o alcance do sistema de regulação de emissões; (ii) estabelecimento dos limites máximos de emissões dos setores abrangidos pelo esquema; (iii) regulamentação para a alocação e transferência de limites e créditos; (iv) estruturação de um sistema confiável de monitoramento, registro e verificação; e (v) adoção de medidas que coibam o descumprimento.

Considerando a relevância do tema do ponto de vista ambiental a econômico, os apontamentos de Natascha Trennepohl devem ser observados por todos aqueles envolvidos no processo de regulamentação do mercado de carbono no Brasil. Além do compromisso global

assumido pelo Brasil, regulamentar e implementar um bom sistema trará benefícios diretos na geração de renda a partir de projetos de sequestro de carbono com credibilidade e ainda evitárá possíveis restrições às exportações brasileiras face a política de equilíbrio e compensações adotadas por outros países.

## REFERÊNCIAS

TRENNEPOHL, Natascha. **Mercado de Carbono e Sustentabilidade:** desafios regulatórios e oportunidades. São Paulo: Saraiva, 2022. 232 p.

ONU. United Nations Environment Programme. **Emissions Gap Report 2022:** The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>. Acesso em: 08 jun. 2023.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



# OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS DAS MÃES NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO E SEUS FILHOS NO EXERCÍCIO DA MATERNIDADE

## THE FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS OF MOTHERS IN THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM AND THEIR CHILDREN IN THE EXERCISE OF MOTHERHOOD

## LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE LAS MADRES EN EL SISTEMA PENITENCIARIO BRASILEÑO Y DE SUS HIJOS EN EL EJERCICIO DE LA MATERNIDAD

LUIS DELCIDES RODRIGUES DA SILVA<sup>1</sup>  
CÁTIA REJANE MAINARDI LICZBINSKI<sup>2</sup>

### Resumo:

O presente artigo pretende analisar e refletir em relação a grave situação das “mães do cárcere”, por ser um assunto desconhecido da sociedade ou é evitado nas rodas de conversa pela cruel realidade. O objetivo deste estudo é identificar a desumanidade do sistema carcerário brasileiro, especialmente com relação às mulheres que são mães e têm direito de amamentar e conviver com seus filhos. A metodologia utilizada é o dedutivo, por meio da pesquisa qualitativo-bibliográfica de livros e artigos concernentes ao tema, além da pesquisa legislativo-doutrinária. A pergunta de pesquisa é se o não cumprimento mínimo dos direitos das mães com seus filhos em locais adequados dentro do cárcere resulta na falta de respeito e exercício dos direitos legais previstos? Nesse sentido, é necessário a implementação de políticas públicas, a atuação de outras entidades e melhorias na estrutura física para o atendimento feminino.

**Palavras-chave:** Cárcere; Direitos Humanos; Filhos; Mâes; Maternidade.

<sup>1</sup> Especialista em Marketing e Comunicação Integrada na Universidade Presbiteriana Mackenzie (2012). Graduação em Comunicação Social - Jornalismo pelo Centro Universitário das Faculdades Integradas Alcântara Machado (2011). Graduado em Direito, pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (2022). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5456750358720852>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3215-6029>. E-mail: luisdelcides@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorado em Ciências Sociais pela UNISINOS (2013). Mestre em Direito, Desenvolvimento e cidadania pela UNIJUI (2005). Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1994). Professora nos cursos de Direito, Relações Internacionais e Administração. Professora em cursos de Pós-Graduação, como da FGV. Coordenadora de Grupos de Pesquisa. Pesquisadora. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2171047850085932>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8028-8427>. E-mail: catia.rejane.prof@gmail.com.

## Revista de Direito Socioambiental

Dossiê “Povos, territórios e direitos: diálogos socioambientais”. jan./jul. 2023.

### Como citar este artigo:

SILVA, Luiz Delcides Rodrigues

LICZBINSKI, Cátia Rejane Mainardi

Os Direitos Humanos Fundamentais das mães no sistema carcerário brasileiro e seus filhos no exercício da maternidade.

### Revista de Direito Socioambiental - REDIS,

Dossiê “Povos, territórios e direitos: diálogos socioambientais”, Goiás – GO, Brasil, n. 01, 2023, p. 46-62.

Data da submissão:  
11/05/2023

Data da aprovação:  
04/06/2023



---

## ABSTRACT

The present article intends to analyze and reflect on the serious situation of the "mothers in prison", since it is an unknown issue to society or is avoided in the conversation circles due to the cruel reality. The objective of this study is to identify the inhumanity of the Brazilian prison system, especially in relation to women who are mothers and have the right to breastfeed and live with their children. The methodology used is deductive, by means of qualitative-bibliographical research of books and articles concerning the theme, in addition to legislative-doctrinal research. The research question is whether the minimal non-fulfillment of the rights of mothers with their children in adequate places inside the prison results in the lack of respect and exercise of the foreseen legal rights? In this sense, it is necessary the implementation of public policies, the performance of other entities and improvements in the physical structure for the care of women.

**Keywords:** Prison; Human Rights; Children; Mothers; Maternity.

## RESUMEN

Este artículo pretende analizar y reflexionar sobre la grave situación de las “madres en prisión”, por ser un sujeto desconocido de la sociedad o evitado en los círculos de conversación por la cruel realidad. El objetivo de este estudio es identificar la inhumanidad del sistema penitenciario brasileño, especialmente en relación con las mujeres que son madres y tienen derecho a amamantar y vivir con sus hijos. La metodología utilizada es deductiva, a través de la investigación cualitativa-bibliográfica de libros y artículos referentes al tema, además de la investigación legislativo-doctrinal. La pregunta de investigación es si el mínimo incumplimiento de los derechos de las madres con sus hijos en lugares adecuados dentro del centro penitenciario se traduce en la falta de respeto y ejercicio de los derechos legales previstos. En ese sentido, es necesario implementar políticas públicas, la acción de otras entidades y mejoras en la estructura física para la atención de la mujer.

**Palabras clave:** Prisión; Derechos humanos; Niños; Madres; Maternidad.

## INTRODUÇÃO

O sistema carcerário teoricamente possui como finalidade a ressocialização do preso para a sua reinserção na sociedade. Mas na realidade é um local de exclusão e violação dos direitos humanos desses sujeitos. Há falta de programas adequados e de tratamento igualitário para todos, no caso as mulheres presas, não são todas que têm direito à educação, ao trabalho, ao exercício e escolha dos seus direitos reprodutivos, bem como ao exercício da maternidade.

O Estado que deveria criar Políticas Públicas para a adequada ressocialização, é o violador e não cumpre os direitos humanos garantidos. O sistema carcerário torna-se um local de segregação, de violência física e psicológica que impossibilita um cumprimento de pena adequado e justo.

O encarceramento não afeta somente as mulheres, mas seus filhos e filhas que acompanham as violações dos direitos das mães nas prisões, a vulnerabilidade a que estão todos expostos. Sendo a maioria deles cuidados por elas com a prisão materna eles ficam desamparados, muitos são deixados sem cuidado de um responsável por exemplo no momento que a mulher é levada para a Polícia. Não é dada a chance dessa mulher contatar parentes ou decidir sobre quem poderá assumir os cuidados de seus filhos, sendo esse um fator disparador de significado e sofrimento e angústia para elas (CERNEKA, 2012).

A pergunta de pesquisa que será feita nesta presente pesquisa é se o não cumprimento mínimo dos direitos das mães com seus filhos em locais adequados dentro do cárcere resulta na falta de respeito e exercício dos direitos legais previstos?

Nesse contexto, para a compreensão da problemática do artigo e a realização de propostas que colaborem é necessária a análise da relação das instituições totais e o sujeito preso, bem como o aprisionamento das mulheres no Brasil e os mecanismos e ou instrumentos para a proteção integral das mães encarceradas e seus filhos.

O objetivo deste estudo será identificar a desumanidade do sistema carcerário brasileiro, especialmente com relação às mulheres que são mães e têm direito de amamentar e conviver com seus filhos.

A metodologia utilizada será o dedutivo, por meio da pesquisa qualitativo-bibliográfica de livros e artigos concernentes ao tema, além da pesquisa legislativo-doutrinária. A pergunta de pesquisa é se o não cumprimento mínimo dos direitos das mães com seus filhos em locais adequados dentro do cárcere resulta na falta de respeito e exercício dos direitos legais previstos?

## 1 O SISTEMA DE APRISIONAMENTO FEMININO NO BRASIL

As múltiplas dimensões de vulnerabilidade marcam as trajetórias de vida das mulheres. As encarceradas, no sistema prisional brasileiro, lidam com diversas violações dos direitos fundamentais que deveriam ser garantidos a elas, resultando assim um quadro de vulnerabilidade extrema.

As necessidades específicas das mulheres em situação de privação de liberdade não são consideradas e atendidas pelo sistema prisional. Conforme o relatório do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (BRASIL, 2017, p. 29) apenas 55 unidades prisionais dispõem de cela ou dormitório adequado para gestantes (16% das unidades femininas); berçários ou centros de referência materno-infantil existem em apenas 32% das unidades femininas e em 3% das unidades

mistas; as creches, em apenas 5% das unidades femininas e em nenhum dos estabelecimentos mistos.

Com isso, é necessário mencionar sobre um considerável número de mulheres encarceradas em unidades mistas de privação de liberdade. Para Angiotti e Salla (2018, p. 15) as mulheres continuam a ser as “fora-da-lei” do mundo, perigosas e “não merecedoras de piedade”, continuamente penalizadas pelo crime e pelo gênero.

A criminalidade das mulheres traz a referência de mulher merecedora de um tratamento especial por sua fragilidade e docura. Por mais que o seu erro, embora seja cometido pela loucura e o sexo - como força motriz das ações femininas - esta precisa ser reconduzida ao lar e às tarefas a ele associadas.

## **1.1 O sujeito preso e as instituições totais**

Para a compreensão da problemática apresentada no presente referente à situação das mães presas e seus filhos em fase de amamentação e a existência e eficácia das Políticas Públicas, é necessária a análise do sujeito e a liberdade.

O sistema prisional é uma construção histórica, que para autores como Michel Foucault e Erving Goffman produz efeitos negativos na formação do indivíduo e na sua identidade pessoal.

Essa situação é reflexo das inadequadas Políticas Públicas para com o sistema carcerário que é um instrumento de controle do Estado, na busca da redução da criminalidade social. A complexidade da reflexão é enorme e de difícil solução considerando-se que a prisão é um sistema de exclusão, de segregação social invisível perante a sociedade.

Como um instrumento na ilusória ressocialização a prisão é um estabelecimento que atinge o indivíduo privando a sua liberdade quando da ocorrência do rompimento do contrato social. É parte do Estado, como controlador e detentor do Poder, a modificação dos indivíduos pela privação da liberdade e amparado no sistema legal. “Há uma maquinaria que assegura a dissimetria, o desequilíbrio, a diferença” (FOUCAULT, 2018, p. 196).

O Estado deve proteger o indivíduo em sociedade e no cumprimento da sua pena, protegendo a vida, sua integridade física e psíquica e também aquele que após o encarceramento não assume sua responsabilidade na proteção do preso. Visível a situação do sistema carcerário com a superlotação, em condições extremamente precárias que não garantem o mínimo dos direitos fundamentais ao ser humano.

Para o enfrentamento da situação específica das mulheres presas e seus filhos em fase de amamentação, parte-se da importância das instituições, especificamente na tentativa de análise das

instituições totais, terminologia estudada e compreendida principalmente por Goffman (1987, p.7) procurando refletir em relação aos efeitos do isolamento, da internação para o sujeito que aprisionado e excluído do mundo externo.

A instituição total seria na definição de Goffman (1987,p.11) o local no qual um grande número de pessoas encontra-se em situação semelhante, em uma vida fechada, formalmente administrada (no caso pelo Estado) separadas da “grande sociedade “ por um determinado tempo.

Esse isolamento, ou distanciamento social pode apresentar resultados negativos para o ser humano, no caso das mães e filhos em fase de amamentação, sem a adequada política pública, efeitos psicológicos que perdurem por toda a vida.

Como exemplos de instituições totais tem-se: os asilos ou casas de repouso para idosos, moradores de rua; os estabelecimentos que abrigam pessoas doentes com lepra, tuberculosa, doentes mentais; os locais que abrigam religiosos como conventos e mosteiros; e ainda a principal para este trabalho de conclusão que refere-se às pessoas que encontram-se em penitenciárias, cadeias, campos de concentração, prisioneiros em geral (GOFFMAN, 1987, pp.16-17).

Essas instituições apresentam semelhanças em relação ao isolamento social, geralmente fechadas, cercadas de muros e grades com indivíduos que internados possuem compromissos, deveres e obediência ao poder regulador. No caso em estudo, o encarceramento se não acompanhado de uma adequada política social, humanizada, acaba por segregar ainda mais o criminoso que busca cumprir sua pena e retornar para a sociedade.

Na análise de Goffman (1987) existe incompatibilidade entre as instituições totais e suas finalidades e as relações sociais do mundo do trabalho, com a exploração do trabalhador, com o desemprego que também pode influenciar na criminalidade (furtos, roubos), bem como em desacordo com a família. A vida familiar e doméstica é contrastada com a vida grupal dos internados, que dificilmente podem manter uma vida doméstica significativa. A instituição total suprime um círculo completo de lares reais ou potenciais.

Nessa compreensão da diferença do tratamento tradicional fornecido aos internados, encarcerados é preciso que no caso do sistema carcerário o Estado compreenda e aplique medidas de aproximação com a realidade além dos muros para que o internado, no caso as mulheres e seus filhos tenham respeitadas as suas especificidades, num sistema mais humanizado que minimize as sequelas do encarceramento inadequado.

O aprisionamento apresenta diversas consequências para o indivíduo que possui sua liberdade privada, está numa situação de confinamento, afastado do mundo, oprimido diante de um sistema que procura “disciplinar” e padronizar os seres ali internados. O preso é observado, vigiado, suas manifestações não são ouvidas, seus direitos são tolhidos.

A concepção do indivíduo em relação a si ao chegar em uma instituição total é reconstruída ou destruída. No mundo externo ele tornou-se sujeito de acordo com uma sociedade e com suas concepções. Ao ingressar na instituição seus referenciais que o identificam se alteram num processo desumano com degradações e humilhações que influenciam na própria forma de pensar em quem realmente ele é. As mudanças desse interno, suas crenças a respeito de si mesmo e sobre pessoas importantes para ele passam a ser questionadas, entram em crise e começam a desmoronar (GOFFMAN, 1987).

A prisão como representação do poder de punir não atende as necessidades mínimas necessárias para a formação do indivíduo que deverá no futuro ser reinserido na sociedade. “Conhecem-se todos os inconvenientes da prisão, e sabe-se que é perigosa, quando não inútil. Entretanto não “vemos” o que pôr em seu lugar. Ela é a detestável solução, de que não se pode abrir mão” (FOUCAULT, 2018, p.224).

Para o sujeito preso submetido a prisão, ao controle penal punitivo não são apresentadas alternativas, e neste contexto que ocorrem as implicações físicas e psicológicas e o cerceamento dos direitos.

Embora muito ainda necessite ser estudado para a compreensão do sujeito encarcerado enquanto ser humano, é possível afirmar que existe um sujeito externo anterior ao aprisionamento e um sujeito posterior. Considerando que o ser humano é um ser dinâmico em construção.

O sujeito constrói-se na relação com os outros seres humanos e na sua percepção interna de ser. No livro *Vigiar e Punir* de Michel Foucault, é visível a análise dos homens como objetos, classificados como doentes e saudáveis, loucos e sadios, criminosos ou não criminosos. Em relação ao sujeito preso aplica-se a subjetividade foucaultiana na questão psicológica e na subjetividade que no sistema carcerário constrói-se diariamente. A subjetividade é a identidade de cada sujeito preso no sistema, é a sua experiência ímpar.

A sociedade constitui-se da interconexão de três dispositivos (FOUCAULT, 2008): dispositivo legal, disciplinar e de segurança ou defesa social (biopolítico). O dispositivo legal são as leis, é aquele que dispõe como a sociedade deve agir e ou ser punida. O dispositivo disciplinar é aquele que procura construir um indivíduo economicamente útil e politicamente dócil e o dispositivo de segurança busca nas condutas com a finalidade de autorregulação de uma população (FOUCAULT, 2018).

Esses dispositivos se aplicam em relação ao criminoso. O disciplinar impõe ao criminoso por meio da supervisão, controle e inspeção o seu constante monitoramento. O dispositivo de segurança relaciona-se à população, identificando estatisticamente o número de criminosos, eventos, custos e riscos para a população (FOUCAULT, 2018).

O que por meio dos dispositivos é possível abstrair é que se criam categorias, grupos e classificações dentro da sociedade reguladas por leis e costumes que se identificam com o poder. As relações estabelecidas e “reconhecidas como verdadeiras em determinado espaço” é que constituem os indivíduos como sujeitos. Isso se aplica a questão das mulheres que cometem crimes, elas violaram as regras do grupo social que estão inseridas e serão punidas não como efetivamente forma de ressocialização e reinserção na sociedade, mas como uma exclusão da sociedade.

O processo de formação do sujeito “social” perpassa por submissão ao poder instituído. O discurso é formativo do sujeito e não causa ou origem do sujeito que não é mais universal, mas parcial e fragmentado. Resistir a esse poder pode gerar punição (FOUCAULT, 2010).

O sujeito aprisionado, em especial as mulheres não são mais visíveis no aspecto humano, são amontoadas e abandonadas em celas frias, superlotadas e sem garantias dos seus direitos mínimos acabam sujeitando-se a uma ordem que afeta sua identidade.

No caso das mães presas e seus filhos se refere a forma como esse momento de amamentação é realizado e em quais condições. Essa experiência única desses sujeitos (mães e filhos) que conforme o tratamento realizado serão as responsáveis pela formação social do sujeito e sua (re)inserção social. A subjetividade se relaciona com a condição mínima da possibilidade da ética, da educação, da manutenção do bem interior do sujeito no ambiente da instituição “prisão”, para que futuramente na sua reintegração no “locus” anterior consiga ser respeitado e viver com Dignidade.

Portanto o sujeito preso, é um ser em construção que possui suas subjetividades e que dependendo das condutas, ou políticas públicas adotadas dentro do sistema carcerário poderá buscar o mínimo de respeito e manutenção do seu ser na busca da ressocialização, para após cumprida a sua pena, continuar a caminhada.

## **1.2 A mulher e o aprisionamento**

Para ser analisada a situação do aprisionamento feminino no Brasil é necessário inicialmente realizar alguns apontamentos em relação à mulher como sujeito de direito e gênero. Argumentos que, embora não deveriam ser aceitos na atualidade, justificam a invisibilidade das mulheres encarceradas.

Historicamente, o tratamento desigual entre homens e mulheres remonta à Atenas na Grécia em relação à educação. As meninas filhas de senhores com posses e se o pai autorizava poderiam ser educadas somente em casa, enquanto os meninos tinham direito à toda formação.

Os meninos quando completavam sete anos de idade eram orientados por um pedagogo, frequentavam a escola onde estudavam música, artes plásticas, filosofia, atividades físicas. As meninas não frequentavam escolas e ficavam aos cuidados da mãe até o casamento (BARRETA, 2012).

Este é um momento histórico de tantos nos quais sempre ocorreram os tratamentos diferenciados entre homens e mulheres e ainda permanecem na “Modernidade” embora a proteção jurídica internacional e nacional dos Direitos Humanos para ambos. A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 dispõe em relação aos direitos essenciais para todos os seres humanos (homens e mulheres). A Dignidade denomina-se “Humana” no sentido amplo, independente do sexo e do gênero.

A Declaração que é modelo para todos os Países, ao se referir aos Direitos afirma que os direitos são das pessoas pelo fato unicamente de ser as pessoas um ser humano com Dignidade que deve ser respeitado, não sofrer discriminações ou preconceitos.

Apesar do sistema protetivo em busca da igualdade entre ambos os sexos, o tratamento diferenciado entre homens e mulheres ou sistemas de gênero (feminino e masculino) é oriundo de um processo cultural histórico e não especificamente das diferenças físicas. Construiu-se a ideia de a mulher como ser “inferior”, sensível, subordinada ao homem e isso além de refletir na sociedade está presente no sistema carcerário.

O aspecto biológico caracterizado pela expressão “sexo” diferencia-se da palavra gênero, mais adequada que está relacionada aos aspectos culturais que envolvem as diferenças sexuais. Deste modo, o gênero é automaticamente relacionado a cultura e demonstra a construção que a sociedade faz das diferenças sexuais acerca daquilo que é masculino e daquilo que é feminino. Diante desse aparente consenso a respeito do conceito de gênero, esse termo passou a ser empregado de diferentes maneiras pelos historiadores (PINSKY, 2009, p.162).

Na construção ou desconstrução da identidade que ocorre dentro do cárcere, cabe destacar as diferenças entre homem e mulher nas suas peculiaridades. É necessário a todos um tratamento com dignidade, mas respeitando as suas especificidades.

Segundo Pinski “A igualdade reside na diferença” e o destaque dessas diferenças lança desafios para entidades fixas e “essencialistas” as quais podem representar o próprio significado da igualdade a qual reivindicam (PINSKY,2009, p.171).

As prisões classicamente sempre foram e ainda são estudadas considerando a perspectiva da visão masculina e a partir da vivência dos homens no sistema carcerário. Autores importantes que contribuem são as de Michel Foucault e Erving Goffman, mas elas não se referem à mulher.

A análise da prisão sempre foi realizada com base no universo masculino, inclusive pelo número de criminosos homens ser bem superior às mulheres que cometem crimes, o que explica a questão da invisibilidade, da não preocupação em relação à elas.

Essa invisibilidade é refletida no tratamento que recebem, na questão do improviso institucional da mulher no cárcere, a qual é tratada a partir de tentativas de adaptações do sistema já existente, refletindo o caráter androcêntrico do sistema prisional. No entanto, a assertiva de que a prisão se constitui em um espaço prioritariamente masculino deve ser compreendida para além dos dados que demonstram que o número de mulheres presas é muito inferior quando comparado aos homens. Ela ilustra o poder do corpo masculino, o qual mesmo em condições de confinamento possui mais capacidade de se deslocar, de circular no ambiente prisional, de interagir e, assim, de sentir-se menos aprisionado (COLARES; CHIES, 2010).

A primeira penitenciária feminina surge no Brasil somente em 9 de novembro de 1942. Criada pelo Decreto n. 3.971, de 24 de dezembro de 1941, é construída especialmente para tal fim, em Bangu, no Rio de Janeiro.

A partir de 2005 ocorre um aumento significativo da população carcerária feminina, o que causa preocupação ao Estado e a sociedade que inicia a análise do fenômeno com coleta de dados, normatização e propostas de políticas públicas relacionadas às condições do cárcere feminino com a finalidade de reduzir as experiências desastrosas e violentas do encarceramento ao longo da história e que vem passando a mulher que cumpre pena privativa de liberdade no Brasil.

Nesse sentido, cumpre analisar os reflexos do encarceramento entre homens e mulheres que são diferentes. A mulher além de ser penalizada pelo crime cometido, possui a sua identidade ameaçada, perde os papéis desempenhados no “exterior” relacionados à convivência familiar, com filhos, esposos, companheiros, sendo privada dessas relações.

Mas o que é transparente se refere ao fato que os Direitos Humanos não são garantidos na prisão, que a teoria da ressocialização, que as práticas realizadas não conseguem recuperar, reeducar para a reinserção social futura. É necessário se pensar em Políticas Públicas adequadas humanizadas.

Ao retornarem para a “sociedade” essas mulheres trazem com elas a estigmatização da passagem pela prisão, mantendo nas relações a inferioridade, a submissão, a própria exclusão diante da sua história pelo despreparo e alternativas de desenvolvimento que não foram oferecidos durante o seu cumprimento da pena e pela rotulagem que a sociedade procura manter.

Em relação ao estigma, esse tratamento desumano, a exclusão, o sentimento de inferioridade desencadeiam o sentimento de culpa da mulher, quando na verdade é a vítima do sistema cultural masculinizado. Nesse sentido, para Sommacal e Tagliari (2017, p. 247) há uma

articulação entre o poder e a violência ao provocar um desenvolvimento conjunto desses sustentáculos.

Assim, nesse sentido, ao reforçar com mais intensidade essa conexão entre essas duas situações antagônicas, há uma ratificação do poder, por meio da dominação e da violência, ao se afigurar como um mecanismo necessário para perpetuação do poder masculino sobre o feminino.

A ressocialização que se configura em um processo que deveria reconstruir a autoestima da mulher, proporcionando a possibilidade de educação, de cursos técnicos que a qualifiquem para o trabalho e a realização de Convênios com Prefeituras, empresas e outros para que ao deixarem o cárcere já tenham um encaminhamento para o trabalho podendo assim recomeçar as suas vidas com Dignidade.

Os poucos programas existentes para a ressocialização das presas na tentativa de buscar uma identidade laboral acabam sendo insuficientes e insatisfatórios. Muitas não aceitam a aplicação dos mecanismos disciplinares que utilizam a coerção para a correção. É presente a violência física, o preconceito, o sexismo e outros que causam sofrimento, e não colaboram para a ressocialização (SOUZA; COSTA; LOPES, 2019).

Segundo Vieira e Veronese, poucos são os interesses em estudar a situação do encarceramento feminino, principalmente pelo Estado, considerando o número reduzido de mulheres presas. Mas é preciso enfrentar essa realidade principalmente em relação às mulheres presas durante a gestação, confinadas em lugares insalubres, absolutamente inapropriados à sua condição feminina, submetidas a um “tratamento penitenciário” atrelado à perspectiva de gênero” (VIEIRA; VERONESE, 2016, p.14).

Em virtude do aprisionamento, as mulheres que são mães passam a ser consideradas pela sociedade de modo geral e por elas próprias como maternalmente não-ortodoxas (BROWN; BLOOM, 2009, p. 314), uma vez que são vistas como violadoras tanto da lei quanto do comportamento prescrito ao gênero feminino. Culturalmente, a maternidade é entendida como central na identidade da mulher, não sendo diferente para as mães cumprindo pena de privação de liberdade. Diante disto, a instituição tende a reforçar a domesticidade, o desejo de ser uma boa mãe e a culpa pela não manutenção do contato com os filhos, por entender que aquelas que buscam manter este contato têm maiores chances de reabilitação.

O aprisionamento das mulheres em sistemas tradicionais afeta diretamente toda a estrutura familiar, pela própria construção histórica da mulher como “do lar”, dificulta a relação com os filhos, não garante para as gestantes e mães em fase de amamentação um local adequado com dignidade, além da maioria delas ser abandonada por seus parceiros ou parceiras.

O cárcere se torna um local de sofrimento, de abandono, de desestruturação psicológica e física e é nesse ambiente que muitas delas tentam buscar o direito à convivência com seus filhos, principalmente na fase de amamentação.

A criança é sujeito de direitos, inclusive o nascituro, protegida no âmbito internacional e nacional. Por ser um ser em formação possui prioridade na sua formação com Dignidade, dentre seus direitos está o da convivência familiar, incluído o da amamentação. A Constituição Federal Brasileira estabelece no seu artigo 5º, inciso XLV, que a pena não passará do condenado, portanto desrespeitar o direito da criança de receber a amamentação, ou de receber a amamentação em um local inadequado, é desrespeitar o direito da criança e ao mesmo tempo é penalizá-la, pois absorve a pena da mãe prisioneira. O Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil prevê que “o poder público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas à medida privativa de liberdade”.

Ao Estado e à sociedade está o desafio de proporcionar o desenvolvimento adequado às crianças, realizando políticas públicas ou aperfeiçoando-as, suplantando os paradigmas atuais, para a efetiva proteção integral e prioridade absoluta das mesmas.

## **2 AS MÃES PRESAS E FILHOS NO CÁRCERE A (DES) PROTEÇÃO DOS SEUS DIREITOS HUMANOS**

Há de chegar o dia em que o progresso das nações será avaliado, não por seu poder militar e econômico, nem pelo esplendor de suas principais cidades ou de seus edifícios públicos, mas sim pelo bem estar de sua população: por seus níveis de saúde nutrição e educação; pela possibilidade de receber uma remuneração justa por seu trabalho; por sua capacidade de participação nas decisões que afetam a vida das pessoas em geral; pelo respeito por suas liberdades civil e política; pelos recursos oferecidos aos vulneráveis e necessitados e pela proteção ao desenvolvimento físico e mental de suas crianças. (UNICEF, 2001)

O sistema carcerário brasileiro não foi estruturado pensando-se nas mulheres presas, muito menos nas mães presas e seus filhos, mas o Estado possui deveres em fazer cumprir os direitos dessas crianças e de suas mães pois o Brasil é signatário do Tratado de Direitos Humanos, da Declaração Universal dos Direitos das Crianças, em 1959, da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças, do o Pacto de San José da Costa Rica, celebrado no ano de 1969 e outros no âmbito Internacional, bem como há a previsão da proteção desses seres humanos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e Adolescente, na Lei de Execução Penal e demais dispositivos legais que garantem a convivência familiar e o melhor interesse da criança.

Um marco relevante inicial para o despertar da consciência coletiva em relação aos direitos das crianças no âmbito internacional foi a Carta da Liga sobre a Criança, conhecida como a Declaração de Genebra que apresenta diretrizes que ensejam responsabilidades do Estado e sociedade:

- I- A criança deve ser protegida excluindo toda consideração de raça, nacionalidade e crença.
- II- A criança deve ser ajudada respeitando a integridade da família.
- III- A criança deve ser posta em condições de desenvolvimento normal desde o ponto de vista material, moral e espiritual.
- IV- A criança faminta deve ser alimentada; a criança doente deve ser assistida; a criança deficiente deve ser ajudada; a criança desadaptada deve ser reeducada; o órfão e o abandonado devem ser recolhidos.
- V- A criança deve ser o primeiro ao receber socorro no caso de calamidade.
- VI- A criança deve desfrutar completamente das medidas de segurança social, a criança deve, quando chegado o momento, ser posta em condições de ganhar a vida, protegendo-a de qualquer exploração.
- VII- A criança deve ser educada, inculcando-lhe a convicção de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço do próximo (VIEIRA; VERONESE, 2016, p. 48).

É um momento no qual passa-se a refletir em relação a proteção das crianças para seu pleno desenvolvimento em condições dignas, com a proteção física e psicológica, que envolve desde a concepção até a maioridade e os aspectos emocionais, culturais, sociais e motores. A Convenção de Genebra enfatiza a importância da família, que necessita ser respeitada e preservada, inclusive em relação ao cárcere.

Por serem locais para o cumprimento da pena do apenado, buscando a sua regeneração, os presídios brasileiros não foram programados para o convívio familiar, não apresentando estrutura adequada para a criança nascer e viver, mas a relação afetiva entre as crianças e as mães nos primeiros meses de vida relacionados aos cuidados e ao aleitamento materno são universalmente reconhecidos como fundamentais para o crescimento saudável desses seres em formação.

Para a efetivação desses direitos das crianças existe a Doutrina da Proteção Integral, presente no texto constitucional de 1988, artigo 227, após a edição da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, que estão de acordo com os princípios da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Segundo Vieira e Veronese (2016, pp. 95-96), a Convenção sobre os Direitos da Criança é um marco inovador para a compreensão da relação entre Direito e a criança e o adolescente. Desse momento surge a Doutrina da Proteção Integral no Brasil e no mundo. Essa Doutrina coloca a criança como centro de todo um aparato legal para garantir integralmente pelos Países políticas públicas de desenvolvimento completo, tratando a criança como efetivamente sujeito de direitos.

Ocorreu uma ruptura, uma mudança de paradigma, do tradicional e antigo modelo, anterior à Convenção baseado em questões relacionadas ao assistencialismo e filantropia, num olhar da criança como objeto de proteção, para a visão de sujeito de direitos.

A recepção no Brasil pela Doutrina da Proteção Integral foi uma opção que se traduz num projeto político-social, que confirma as crianças e adolescentes como efetivamente sujeitos de direitos. Apresenta dois fundamentos principais: a concepção da criança e do adolescente como “sujeitos de direitos” que possuem características próprias em razão do processo de desenvolvimento, e a criação de políticas públicas para esses sujeitos envolvendo conjuntamente a família, a sociedade e o Estado.

Efetivamente não foi somente um momento teórico, mas uma contribuição para os Estados e sociedade na construção de um sistema protetivo considerando as peculiaridades referente às crianças e adolescentes, um novo olhar para o presente e futuro.

Bellof (2008, p.35-41, apud VIEIRA; VERONESE, 2008), apresenta as características principais da Doutrina da Proteção Integral:

- a) As crianças são definidas de maneira afirmativa, como sujeitos plenos de direito e não mais como incapazes, ou menores;
- b) As leis definem os direitos das crianças e estabelecem que, no caso de alguns desses direitos serem ameaçados ou violados, é dever da família, da sociedade e do Estado restabelecer o exercício concreto do direito afetado recorrendo a mecanismos e procedimentos efetivos e eficazes, tanto administrativos quanto judiciais;
- c) A defesa e o reconhecimento dos direitos da criança dependem do adequado desenvolvimento das políticas sociais universais em que estão envolvidos o Estado, a sociedade e a família e não somente o Estado – juiz ou Estado-administrador;
- d) Os juízes deverão reunir conhecimentos específicos de temas vinculados à infância, para além do conhecimento jurídico;
- e) A Proteção Integral se direciona os direitos da criança, não à pessoa do “menor”. A proteção Integral reconhece e também promove direitos, não os viola ou restringe, motivo pelo qual não se pode traduzir-se em intervenções estatais coercitivas, salvo em situações excepcionais que envolvam perigo concreto para a vida da criança.

Percebe-se que o Estado e a sociedade possuem efetiva responsabilidade no processo de construção de políticas públicas para a infância e a juventude, buscando a inclusão social por meio de ações conjuntas em rede, partindo-se desde os direitos do nascituro no ventre materno com a devida assistência ao pré-natal da mãe, até a sua maioridade.

A realidade das ações perpassa por um olhar sistêmico do contexto e da importância das instituições na solução dos problemas. O trabalho em rede deve permitir solucionar a complexidade das relações sociais e ecológicas. Permite enxergar a realidade além das visões estreitas, lineares ou mecanicistas, para perceber que os problemas estão intimamente interligados e ao mesmo tempo podem ser interdependentes (CAPRA, apud LIMA; VERONESE, 2019, p.576). Nesse sentido a

proteção integral das crianças e adolescentes necessita ser analisada de forma conjunta com atendimento interdisciplinar que envolva todos os atores sociais.

Em relação ao encarceramento das mães e a convivência ou não com seus filhos é preciso considerar a falta de locais adequados para a permanência da criança como berçários, creches, para as mães receberem essas crianças. O cumprimento da pena pela mãe não deve refletir na garantia dos direitos das crianças.

A Rede de Proteção Integral da criança e adolescente permitem enfrentar as dificuldades da realidade marcada pela desigualdade e exclusão social e a perversidade referente à distribuição dos serviços gerados no Brasil, fornecendo condições de participar não apenas dos direitos já existentes, mas tornarem-se sujeitos-cidadãos, porque capazes de afirmar e de fazer reconhecer seus direitos.

Esse novo momento vivido no Mundo e no Brasil em relação à Proteção Integral é importante porque faz repensar e melhorar as condições até então fornecidas para as crianças e adolescentes. A Constituição Federal Brasileira de 1988, dispõe em seu artigo 227 ao responsabilizar a todos na garantia de dignidade aos sujeitos de direitos, crianças e adolescentes.

A Proteção Integral abrange todas as estruturas para garantir os direitos das crianças na continuidade da convivência com as mães durante o período que se encontram aprisionadas. Deve-se evitar a separação da mãe dos filhos nascidos no cárcere, bem como efetivar os direitos as visitas em um ambiente mais humanizado, que causem menores impactos para as crianças.

Muitos são os obstáculos relacionados à convivência, iniciando-se com a questão da localização das penitenciárias, na maioria das vezes distante dos familiares e filhos, a questão dos dias de visitas que não priorizam os finais de semana e feriados, as revistas íntimas que são muitas vezes vexatórias, a falta de acesso a telefones públicos ou comunicação com filhos e familiares e a própria situação financeira.

Além desses aspectos, os impactos do aprisionamento materno refletem nos filhos no processo de escolarização. É uma causa que gera uma condição de vulnerabilidade para o desenvolvimento escolar e a socialização considerando o aspecto emocional da situação. Os filhos de homens e mulheres presas são como uma população esquecida, pelas instituições escolares, bem como pela sociedade.

O Princípio da Humanização é muito importante no processo de desenvolvimento da criança, principalmente em relação ao vínculo com a mãe. É um critério basilar para melhores condições que garantam os direitos fundamentais das crianças e adolescentes no Brasil considerando a comunidade que vive. Nesse sentido, a inserção e participação da família na educação e desenvolvimento das crianças é preponderante para o presente e futuro das mesmas.

## CONCLUSÃO

Pelo exposto no artigo, é visível o total abandono das mães com seus filhos no sistema carcerário brasileiro. Diante dessa realidade é preciso pensar em alternativas que diminuam a dor e a frieza do ambiente em que convivem essas mães com seus filhos, principalmente durante o período de amamentação.

São necessárias políticas públicas que olhem para essa situação por parte dos governos, bem como a atuação de outras entidades como ONGs, assistência psicológica por parte das Universidades e outros organismos que auxiliam nesse processo de identificação dessas mulheres mães presas, e seus filhos, bem como melhorias na estrutura física principalmente nas salas em que elas ficam com seus filhos.

Também se entende necessário um preparo dos funcionários que atendem essas mães para com maior humanidade dar uma assistência que busque um certo “conforto”, tranquilidade, pois a prisão brasileira além de punir, é um local sem qualquer estrutura para a ressocialização e humanização.

Além disso, deve-se proteger os direitos das crianças encarceradas, que merecem o convívio com a mãe, a proteção integral do Estado, o direito à educação, a um pediatra no cárcere, atendimento psicológico, alimentação e outros.

A situação é extremamente complexa, mas requer visibilidade social, para que os governos percebam essa realidade e amenizem essa realidade cruel. Infelizmente os direitos humanos das mulheres e seus filhos não são respeitados nesse ambiente, e é preciso a atuação por exemplo do Ministério Público denunciando e fiscalizando e de toda a sociedade.

É fundamental nos primeiros meses de vida a amamentação, esse vínculo entre mães e filhos, um vínculo afetivo que precisa ser respeitado. Cabe ao Estado efetivar o mínimo de dignidade para esses seres humanos abandonados. Não se pode ignorar essa situação. A criança é o futuro adulto e merece total atenção do Estado e sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANGOTTI, Bruna. **Entre as leis da ciência, do Estado e de Deus.** O surgimento dos presídios femininos no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2012, p.178-179.

ANGOTTI, Bruna; SALLA, Fernando. Apontamentos para uma história dos presídios de mulheres no Brasil. **Revista de História de las Prisiones**, v. 6, 2018.

BARRETA, Alessandro Garcia. **Educação grega e Jogos Olímpicos - período clássico, helenístico e romano.** Editora: Paco Editorial, 2012.

BROWN, M.; BLOOM, B. Reentry and Renegotiating Motherhood: Maternal Identity and Success on Parole. **Crime & Delinquency**. v. 55, n. 2, p.313-336, 2009.

CAPRA, Fritjof. O ponto de mutação. 17. ed. São Paulo: Ed. Cultrix, 1996. In: VERONESE, Josiane Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2019, p. 576.

CERNEKA, Heidi Arn. **Regras de Bangkok**: Está na hora de fazê-las valer. Boletim IBCCRIM. Ano 20. n.232, p.18-19. São Paulo: IBCCRIM, mar., 2012.

COLARES, L. B. C.; CHIES L. A. B. Mulheres nas so(m)bras: insalubridade, reciclagem e dominação viril em presídios masculinizantes mistos. **Revista Estudos Feministas**, v. 18, n.2, 2010.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. O Papel da Família e da Comunidade no Desenvolvimento de Políticas Públicas de Proteção à Infância no Brasil, p. 607. In: VERONESE, Josiane Petry. **O Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso – Novos Temas. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DE ASSIS RIBEIRO, F. S.; GODINHO, L. Histórias de vida de mulheres em situação de aprisionamento. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 489–508, 2021. Disponível em:

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=150379656&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 2010 [1976].

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sobre crianças e adolescentes**. BRASIL: 1990-1999. Rio de Janeiro: UNICEF, 2001.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo, Perspectiva, 1987.

PINSKY, Carla Bassanezi. Estudos de Gênero e História Social. **Revista Estudos Femininos**, Florianópolis, v. 17, n. 1, 2009. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11687> Acesso em 10 set. 2019.

SOMMACAL, C. L.; TAGLIARI, P. de A. A cultura de estupro: o arcabouço da desigualdade, da tolerância à violência, da objetificação da mulher e da culpabilização da vítima. **Revista da ESMEC**, [s. l.], v. 24, n. 30, p. 245–268, 2017. Disponível em:  
<https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/169>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SOUZA, E. M.; COSTA, A. S. M.; LOPES, B. C. Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas e a produção do sujeito delinquente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 362–374, abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395171382>. Acesso em: 26 abr. 2023.

STELLA C. Aprisionamento materno e escolarização dos filhos. V. 13, n. 1, **Psicol Esc Educ**, 2009.

TEIXEIRA, A.; OLIVEIRA, H. Maternidade e encarceramento feminino: o estado da arte das pesquisas no Brasil. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**,

[S. l.], n. 81, p. 25–41, 2016. Disponível em:

<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/413>. Acesso em: 21 abr. 2023.

VERONESE, Josiane Petry. **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2019, p.3.

VIEIRA, Cláudia Maria Carvalho do Amaral; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Encarceradas: A proteção integral criança na execução penal feminina da pena privativa de liberdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.27.

VIEIRA, Cleverton Elias; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Limites na Educação: sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, p.144.

Direitos autorais 2023 – Direito Socioambiental – ReDis (UEG)

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



# **CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS: A ANÁLISE DOS DADOS PRIMÁRIOS PERICIAIS COMO FERRAMENTA PARA MELHOR GESTÃO PÚBLICA**

## **OPERATIONAL CYCLE OF FIRE SAFETY IN THE GOIÁS MILITARY FIRE DEPARTMENT: ANALYSIS OF PRIMARY EXPERT DATA FOR BETTER PUBLIC MANAGEMENT**

## **CICLO OPERATIVO DE SEGURIDAD CONTRA INCENDIOS EN EL CUERPO DE BOMBEROS MILITARES DEL ESTADO DE GOIÁS: EL ANÁLISIS DE DATOS PERICIALES PRIMARIOS COMO HERRAMIENTA PARA UNA MEJOR GESTIÓN PÚBLICA**

**DANIELA CHRISTINA OLIVEIRA<sup>1</sup>  
THIAGO HENRIQUE COSTA SILVA<sup>2</sup>**

### **Resumo:**

A realização de atividades de investigação e perícia de incêndio está presente em vinte e vinte e sete unidades da federação e vêm mostrando resultados positivos em alguns Corpos de Bombeiros, como

<sup>1</sup>Graduada em Educação Física pela Universidade Estadual de Goiás (UEG) (2006). Especialista em Docência Universitária pela UEG (2009). Gestora em Segurança Pública pela UEG (2005). Especialista em Investigação e Perícia de Incêndio pela Faculdade Phénix de Ciências Humanas e Sociais do Brasil - Moderna Educacional (2016). Especialista em Gestão da Segurança Pública pela UEG (2020). Capitã do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás (2004-atual). Membro da Comissão Temática de Perícia de Incêndio do CBMGO, membro do Comitê Nacional de Perícia de Incêndio junto ao Conselho Nacional de Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (LIGABOM). CV: <http://lattes.cnpq.br/1980597747620058>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4135-070X>. E-mail: [daniela.chrys1@gmail.com](mailto:daniela.chrys1@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2022). Doutorando em Mestre em Direito Agrário pela UFG (2018). Especialista em Direito Público, pelo Centro Universitário UniGoiás (2014), em Direito Penal e Processo Penal (2016) e em Perícia Contábil (2017) pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Graduado em Direito pela UFG (2012). Graduando em Economia pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (2023). Professor e pesquisador da Universidade Estadual de Goiás. Perito Criminal Ambiental da Superintendência de Polícia Técnico-Científica do Estado de Goiás. E-mail: [thiagocostasilva@ueg.br](mailto:thiagocostasilva@ueg.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2916-6587>. CV: <http://lattes.cnpq.br/0761167066175470>.

### **Como citar este artigo:**

OLIVEIRA, Daniela Christina. SILVA, Thiago Henrique Costa. Ciclo operacional de segurança contra incêndio no Corpo de Bombeiros Militar do estado de Goiás: a análise dos dados primários periciais como ferramenta para melhor gestão pública.

**Revista de Direito Socioambiental - REDIS,**  
Goiás – GO, Brasil,  
v. 1, n. 02, jan./jul. 2023,  
p. 01-17.

Data da submissão:  
04/04/2023

Data da aprovação:  
08/06/2023

os de Santa Catarina, Espírito Santo e Distrito Federal. Nesta senda, o objetivo deste trabalho é compreender de que forma a gestão dos dados, coletados na realização de perícias de incêndio realizadas pelos bombeiros militares goianos, pode resultar na produção de conhecimentos científicos que possam subsidiar os gestores institucionais nos processos e tomadas de decisões aplicadas à efetivação do Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio em Goiás. Para tanto, foram desenvolvidos estudos bibliográficos em artigos científicos, legislações, manuais e documentações institucionais voltadas às temáticas aqui tratadas, associada à pesquisa de campo, por meio do encaminhamento de questionários aos Corpos de Bombeiros de todas as unidades da Federação a fim de obter informações afetas à atividade de investigação e perícia de incêndio, assim como ao ciclo completo de segurança contra incêndio em suas respectivas instituições. Também foram analisados os dados e informações já constantes no modelo de formulário pericial de incêndio utilizado pelos bombeiros goianos, com vistas a corroborar e estruturar este estudo. Inferiu-se a importância do serviço de perícia de incêndio na obtenção de informações científicas sobre os sinistros e, a partir dos resultados encontrados, foram propostas ações para o aperfeiçoamento desta atividade institucional, fato que possui potencial de contribuir significativamente para a melhoria dos serviços que a Corporação presta.

**Palavras-chave:** Investigação e Perícia de Incêndio. Gestão do Conhecimento.

## **ABSTRACT**

Twenty of the twenty-seven units of the federation carry out investigation and fire expertise activities and have been showing positive results in some Fire Departments, such as those in Santa Catarina, Espírito Santo and Distrito Federal. In this way, the objective of this work is to understand how the management of data, collected in the execution of fire expertise carried out by the military firefighters of Goiás, can result in the production of scientific knowledge that can support institutional managers in the processes and decision-making applied implementation of the Fire Safety Operational Cycle in Goiás. Then was made bibliographic about the themes discussed here, associated with field research through the submission of questionnaires to the Fire Departments of all country related to the activity of fire investigation. The content of the fire expert form model used by firefighters in Goiás was also analyzed. It was concluded that the fire expertise service is important in obtaining scientific information about accidents and, based on the results found, actions were proposed to improve this institutional activity, a fact that has the potential to significantly contribute to the improvement of services that the Corporation provides.

**Keywords:** Fire Investigation and Expertise. Knowledge Management.

## **RESUMEN**

La realización de actividades de investigación e investigación de incendios está presente en veinte de los veintisiete estados de la federación y ha mostrado resultados positivos en algunos Cuerpos de Bomberos, como los de Santa Catarina, Espírito Santo y Distrito Federal. De esta forma, el objetivo de este trabajo es comprender cómo la gestión de los datos, recolectados en la actuación de las investigaciones de incendios realizadas por los bomberos militares de Goiás, puede resultar en la producción de conocimiento científico que pueda subsidiar a los gestores institucionales en los procesos y la toma de decisiones aplicó la eficacia del Ciclo Operativo de Seguridad contra Incendios en Goiás. Para ello, se realizaron estudios bibliográficos en artículos científicos, legislación, manuales y documentación institucional enfocados en las temáticas aquí abordadas, asociados a la investigación de campo, mediante el envío de cuestionarios a los Cuerpos de

Bomberos de todas las unidades de la Federación con el fin de obtener información relacionada con la lucha contra incendios, investigación y pericia, así como el ciclo completo de seguridad contra incendios en sus respectivas instituciones. También se analizaron datos e informaciones ya contenidas en el modelo de peritaje de incendios utilizado por los bomberos de Goiás, con el fin de corroborar y estructurar este estudio. Se infirió la importancia del servicio de investigación de incendios en la obtención de información científica sobre los siniestros y, con base en los resultados encontrados, se propusieron acciones para mejorar esta actividad institucional, hecho que tiene el potencial de contribuir significativamente a la mejora de los servicios que el Corporación proporciona.

**Palabras clave:** Investigación y Peritaje de Incendios. Gestión del Conocimiento.

## **INTRODUÇÃO**

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, como exposto no texto Constitucional (BRASIL, 1988, p. 23), e complementado pelo Estatuto Bombeiro Militar (GOIÁS, 1991, p. 1), é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina, órgão da Segurança Pública, força auxiliar do Exército, subordinada ao Governo do Estado de Goiás e regido por estatuto próprio, destinando-se, dentre outras, à execução de serviços de perícia<sup>3</sup>.

Nesta senda, em consonância com a missão de proteger a vida, o patrimônio e o meio ambiente para o bem-estar da sociedade, assim como ao cuidado continuado com o aprimoramento técnico-profissional, um dos valores institucionais, em que o desenvolvimento de conhecimento científico se assenta, desde sua emancipação, em 1989, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás (CBMGO) buscou formar especialistas na área de investigação e perícia de incêndio com o escopo de realizar o estudo dos fenômenos associados ao surgimento e a propagação de incêndios para retroalimentação institucional (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2017, p. 13).

Em Goiás, o serviço de Investigação e Perícia de Incêndio foi implementado em 2016, contudo, segundo informações dos militares que concorrem a escala de perícia, os dados coletados pelos Peritos ainda não vêm sendo utilizados de forma suficientemente estruturada para que haja alimentação de um sistema robusto e automatizado para geração de estatísticas e relatórios que possibilitem a produção de conhecimentos substanciados sobre a matéria a fim de permitir a

---

<sup>3</sup> A nomenclatura perícia de incêndio, de natureza administrativa, assim como a de perito, para os profissionais que a realiza, foi escolhida em consonância com o art. 2º da Lei nº 11.416, de 05 de fevereiro de 1991, que fundamenta o Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado de Goiás (GOIÁS, 1991) e não se confunde com a perícia oficial de natureza criminal, realizada pela Polícia Científica, por meio de seus servidores.

identificação e checagem de erros e acertos institucionais para que sejam feitas as devidas correções com o propósito de permitir o contínuo aperfeiçoamento dos processos de gestão relacionados à Segurança Contra Incêndios e evitar que situações similares aconteçam, ou seja, a retroalimentação do sistema de Segurança contra Incêndio.

Este entendimento é corroborado por Lugon (2018, p.3), ao ponderar que a melhoria contínua nos processos de gestão do conhecimento e gestão pública promovem o aperfeiçoamento dos processos e, consequentemente, reduzem as falhas e as perdas (financeira, de tempo, de vidas), tanto institucionais quanto da sociedade, a quem servimos, trazendo como efeito um desempenho mais eficiente e efetivo e, por conseguinte, aumentando a qualidade do serviço público ofertado, cenário em que a investigação e perícia de incêndio se encaixa.

Diante do exposto, a relevância deste estudo reside no entendimento de que a atividade de investigação de incêndio se destina à produção de dados, informações e conhecimentos (FREITAS, 2020, p. 19), e visa compreender como aplicá-los de forma que possam subsidiar os gestores institucionais do CBMGO nos processos e tomadas de decisões aplicadas à efetivação do “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio” em Goiás, que é o objetivo deste trabalho.

Neste sentido, primeiramente será realizada uma sucinta apresentação do histórico do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, na sequência será discorrido, de forma geral, acerca de Gestão do Conhecimento, do Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio e do Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio, seguido da apresentação de um panorama nacional do serviço de Investigação e Perícia de Incêndio realizado pelos Corpos de Bombeiros militares do país no que tange à sua aplicação efetiva enquanto ferramenta para gestão e retroalimentação nos respectivos “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio”, conforme levantamento bibliográfico associado à pesquisa de campo quali-quantitativa realizada, com amostragem não estratificada, com representantes dos Corpos de Bombeiros de todas as unidades da Federação.

Logo após, será procedida uma breve contextualização histórica e situacional do serviço de investigação e Perícia de Incêndio no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás e como ela pode ser utilizada como ferramenta de gestão institucional. Por fim, serão analisados os dados e informações que já constam no modelo de formulário pericial de incêndio utilizado pelo CBMGO a fim de avaliar quais e como podem ser aproveitados na produção de conhecimento científico e como este conhecimento pode ser aplicado na gestão institucional voltada à melhoria das fases do Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio.

A metodologia de pesquisa utilizada para o desenvolvimento e elaboração deste artigo, foi a descritiva, por ser focada em descrever um estudo ou conhecimento já existente, quanto à forma de

abordagem, foi a quali-quantitativa de natureza aplicada, tendo como objetivo a produção de conhecimento científico para a aplicação prática de gestão do conhecimento a partir da atividade de investigação e perícia de incêndio institucional com foco na efetivação do “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio” no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás.

Com relação aos procedimentos técnicos, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, por meio da análise de material já publicado, em âmbito nacional, sobre o assunto aqui tratado (Investigação e Perícia de Incêndio, Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio e Gestão do Conhecimento), quando foi realizada buscas em sites como a SciELO, Google Acadêmico, Plataforma CAPES, Biblioteca Digital de diversas universidades e sites institucionais de Corpos de Bombeiros nacionais, assim como em livros e manuais da área específica de conhecimento. Também foi realizada pesquisa documental, em arquivos internos da instituição (normas, relatórios, anotações, dados estatísticos, relatórios de ocorrências, regulamentos, ofícios, memorandos, legislações), assim como realizada análise dos dados e informações já constantes no modelo de formulário pericial utilizado pelo CBMGO, no ano de 2022, para elaboração do laudo pericial.

Ainda, enquanto procedimento técnico, também foi desenvolvida uma pesquisa de campo com o encaminhamento de um questionário de pesquisa, on-line, composto por perguntas objetivas e subjetivas, direcionado à todos os Corpos de Bombeiros Militares do país para que, voluntária e representativamente, bombeiros militares, em amostragem não estratificada, lotados em todas as unidades da federação brasileira pudessem, de forma anônima, contribuir com informações afetas ao desenvolvimento e expressividade do serviço de investigação e perícia de incêndio realizado por suas respectivas instituições no que tange à efetivação do “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio” em seus estados.

O questionário eletrônico utilizado para a pesquisa de campo foi elaborado contendo um total de vinte questões dentre abertas e fechadas, com possibilidades de respostas objetivas e subjetivas. Todas as questões foram voltadas ao objeto de estudo deste trabalho: a investigação e perícia de incêndio como fase do ciclo completo de segurança contra incêndio e a efetivação desse ciclo. Foram recebidas 94 (noventa e quatro) respostas a este formulário de pesquisa e todos os estados foram alcançados.

## **1 APORTES TEÓRICOS: PENSANDO A INTERFACE ENTRE O CBMGO E A GESTÃO DO CONHECIMENTO**

### **1.1 O Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás: breve histórico**

Decorrente de incêndios na Capital, Goiânia, em 05 de novembro de 1957 foram designados onze policiais militares para realizarem o Curso de Bombeiros, em Minas Gerais, com duração de oito meses. Pouco mais de um ano depois, a Lei n. 2.400 de 17 de dezembro de 1958, criou a Companhia de Bombeiros na Capital, dentro da estrutura da Polícia Militar do Estado de Goiás, tendo seu trem de socorro composto por um caminhão de combate a incêndio e uma viatura com pó químico, ambas doadas pelo Governo do Rio de Janeiro (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2016, p. 17).

Quase uma década após, com a edição da Lei n. 6.814, de 14 de novembro de 1967, essa Companhia foi elevada a Batalhão e recebeu, pela primeira vez, a denominação de Corpo de Bombeiros, mas ainda dentro da estrutura da Polícia Militar. Neste período os Bombeiros militares participavam normalmente das atividades policiais. (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2016, p. 18).

Somente em 1989, com a promulgação da Constituição Estadual do Estado de Goiás, em 05 de outubro, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás se tornou uma instituição independente e autônoma, como um dos órgãos componentes da Segurança Pública Estadual, com comando e orçamento próprios. O novo comando buscou bases para estruturação institucional nas corporações de bombeiros de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e do Distrito Federal, além das forças armadas brasileiras (Exército, Marinha e Aeronáutica) (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2016, p. 18-19).

Em 2002 foi ativado o Centro Tecnológico de Ensino, hoje<sup>4</sup> Comando da Academia e Ensino Bombeiro Militar, quando foi formada a primeira turma de oficiais em Goiânia. Até esta data, todos os oficiais eram formados nas academias de bombeiros do Rio de Janeiro e Distrito Federal. Nos últimos vinte anos, já foram formadas dezesseis turmas de oficiais, quatrocentos e cinquenta e cinco oficiais formados, sendo quatro completamente compostas por militares de outras unidades da federação, além de diversos cursos de habilitação de oficiais, de formação de praças, cursos de aperfeiçoamento e de especializações, figurando dentre as instituições de ensino de referência nacional. Desde a emancipação, todos os Cursos de Formação de Soldados foram realizados pelo CBMGO (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2016, p. 23-24; 2022a, p. 1).

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás tem como missão proteger a vida, o patrimônio e o meio ambiente para o bem estar da sociedade, como visão, ser uma corporação

---

<sup>4</sup> Até a data da última edição deste trabalho, 17 de agosto de 2022.

## **CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

---

militar de referência nacional pela excelência na prestação de serviços de bombeiros, até o ano de 2022, e como valores a observância à hierarquia, disciplina, ética, responsabilidade, coragem, resistência e o aprimoramento técnico-profissional (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2022c, p. 1). Hoje conta com cinquenta e uma unidades operacionais distribuídas em quarenta e cinco dos duzentos e quarenta e seis municípios goianos, nove Comandos Regionais, oito Seções do Estado-Maior Geral, sete Órgãos de Direção Setoriais e quatro Órgãos de Apoio por onde estão distribuídos os dois mil quatrocentos e setenta e oito militares da ativa (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2022d, p. 1; 2022e, p.1; 2022f, p. 1; 2022g, p. 1).

Diante desse histórico, existe um arcabouço normativo e de produção de conhecimento que busca alicerçar todas as frentes de atuação bombeiro militar, das quais, dentre outras, podemos citar a Lei Estadual n. 15.802, de 11 de setembro de 2006, que institui o Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico e dá outras providências, complementada por quarenta e três Normas Técnicas, vinte e sete Normas Administrativas, dezesseis Procedimentos Operacionais Padrões, vinte e uma Normas Operacionais, dezesseis Manuais Operacionais de Bombeiros e vinte Comissões Temáticas (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2021, p. 1; 2022h, p. 1-3).

Nos últimos trinta e três anos, a instituição evoluiu em todos os aspectos e possui potencial para se desenvolver ainda mais. Neste seguimento, a efetivação do “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio”, por meio da retroalimentação impulsionada pela gestão do conhecimento gerado pelos dados coletados durante a Perícia de Incêndio, tem muito a contribuir. Estas temáticas serão abordadas adiante.

### **1.2 Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio e da Perícia em Investigação e Perícia de Incêndio**

No Brasil, a cultura da investigação de incêndio relacionada ao ciclo operacional de bombeiro foi introduzida na década de 1970 por profissionais da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), aos bombeiros dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2010, p. 1).

Seguindo o entendimento de Lugon *et al.* (2018, p. 138) foi adotado para este trabalho a utilização da expressão “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio” em substituição ao Ciclo Operacional de Bombeiro, posto que as atividades bombeiro militar ofertadas à sociedade não se

## CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

restringem ao combate a incêndios, contemplando também atividades como busca e salvamento, ações de defesa civil, atendimento envolvendo produtos perigosos e, em algumas unidades da federação, a exemplo do estado de Goiás, o atendimento pré-hospitalar.

O correto funcionamento do “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio”, segundo Maus (2005), citado por Lugon (2019, p. 44), fornecerá informações para a elaboração e implantação de ações para o aperfeiçoamento da segurança contra incêndio por meio da melhoria contínua dos processos internos dos Corpos de Bombeiros Militares e é composto por quatro fases: Preventiva ou Normativa, Passiva ou Estrutural, Ativa ou de Combate e Investigativa ou Pericial (Figura 1).

Figura 1 - Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio



Fonte: Elaboração própria.

Estas quatro fases são distintas, mas interdependentes e complementares e abarcam todas as frentes de atuação bombeiro militar no que tange ao combate a incêndios (prevenir, proteger, combater e investigar a ocorrência) (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2017, p. 19).

Nesta linha de raciocínio, Farias (2013, p. 26), muito bem pondera que esse ciclo deve possuir continuidade em todas as suas fases, assim como funcionar devidamente, para que os resultados obtidos possam ser analisados e sirvam de subsídio científico para elaboração e implantação de políticas de segurança pública na corporação, cabendo ao procedimento investigatório ofertar as bases para a correção de procedimentos normativos e operacionais.

Segundo Lugon (2019, p. 15), um dos objetivos do Estado é prestar serviços que atendam as demandas da sociedade, cabendo ao gestor público, de forma eficiente e eficaz, definir os objetivos

certos e os meios mais adequados para isso, sob pena de impactar diretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

Neste sentido, Prado (2007, p. 13-14) traz que a realização da perícia de incêndio é fundamental para a melhoria na segurança das pessoas e edificações ao passo que viabiliza o desenvolvimento de processos de melhoria na prevenção de incêndios, no aprimoramento de técnicas de combate e na edição de normas preventivas mais adequadas a partir da análise dos dados obtidos com a investigação das causas e circunstâncias dos fatos geradores do incêndio, bem como a identificação das falhas dos sistemas preventivos e das técnicas de combate, permitindo que medidas corretivas sejam tomadas retroalimentando todo o “ciclo operacional de segurança contra incêndio”.

Cesário (2020, p. 4), chama a atenção para um ponto oportuno, ele ressalta que a teoria por mais bem estruturada e fundamentada que seja, não terá valor se não corresponder à realidade e se tornar efetiva. Desta forma, de nada adianta coletar grandes e variadas formas de dados e informações se não agregarem valores e contribuírem com a construção de teorias significativas. Neste cenário, fica evidente a importância e a responsabilidade da perícia de incêndio na coleta, análise, interpretação e geração de informações que possam ser utilizadas para a melhoria das ações relacionadas à normatização, fiscalização, combate e a própria investigação dos incêndios (LUGON, 2019, p. 16-17).

Por meio da investigação e perícia de incêndio é possível identificar o complexo que envolve o sistema de segurança contra incêndio e pânico a partir do levantamento de dados e informações extraídos do incêndio por meio da identificação e avaliação das circunstâncias que proporcionaram o sinistro, qual o caminho percorrido pelas chamas e como procedeu a sua extinção, buscando assim, condições de adotar medidas e ações com vistas a evitar que ocorrências similares aconteçam (FARIAS, 2013, p. 29-30), o que permite uma avaliação contínua do sistema de segurança contra incêndio.

## **2. RESULTADOS E DISCUSSÃO: PENSANDO A PERÍCIA DE INCÊNDIO**

### **2.1 A Investigação e Perícia de Incêndio no cenário nacional**

No tocante ao cenário nacional, o questionário enviado, eletronicamente, à bombeiros militares de todas as unidades da federação, nos forneceu os seguintes dados:

Quanto à realização do Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio pelo CBM de seu Estado: quinze unidades da federação responderam que “sim” e doze unidades da federação

## CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

responderam que “não”.

Quanto ao interesse institucional em implementar o serviço de Investigação e Perícia de incêndio no âmbito do CBM, caso ainda não o tenha: onze unidades da federação responderam que “sim” e uma unidade da federação respondeu que “não”.

Da comunhão de respostas obtidas neste formulário, foi elaborada a seguinte figura (Figura 2):

Figura 2 - Perícia de Incêndio no país



Fonte: Elaboração própria.

No questionamento quanto à formação do efetivo empregado no serviço de perícia, recebemos que 100% dos militares direcionados à realização de investigação e perícia de incêndio possuem formação em curso específico<sup>5</sup>, tanto oficiais<sup>6</sup> quanto praças<sup>7</sup>.

Quanto à existência de um formulário padrão ou algum sistema próprio da perícia,

<sup>5</sup> Curso de especialização em Investigação e Perícia de Incêndio e Explosões, alguns possuem, também, certificação internacional junto à *International Association of Arson Investigators* (IAAI).

<sup>6</sup> Militares com postos de tenente a coronel nos Corpos de Bombeiros Militares do país.

<sup>7</sup> Militares com graduação de soldado a subtenente nos Corpos de Bombeiros Militares do país.

estabelecido pela instituição, para ser utilizado pelos militares na coleta de informações durante a realização da investigação e perícia no local sinistrado, foi identificado que 05 estados ainda não possuem essa padronização.

A questão referente à existência de um sistema gerencial de informações utilizado pelo serviço de perícia para o lançamento de dados e informações coletadas, identificou que estão presentes em somente quatro unidades da federação, contudo, outros seis estados sinalizaram positivo quanto à utilização do conhecimento científico gerado na retroalimentação institucional o que infere que cinco das unidades da federação, que possuem este serviço ativo em suas instituições, ainda não efetivaram o ciclo de retroalimentação do sistema de segurança contra incêndio por meio da atividade de perícia.

Sobre a efetividade prática da retroalimentação institucional decorrente do conhecimento gerado por meio dos dados e informações obtidos pelos militares peritos, foram realizados os seguintes questionamentos com seus respectivos resultados:

a. Alguma Norma Técnica ou demais normativas foram atualizadas e/ou criadas em virtude do conhecimento científico gerado por meio do serviço de Investigação e Perícia de Incêndio? Resultado: sete unidades da federação informaram que “sim” e vinte informaram que “não”.

b. Algun Manual Operacional ou Procedimento Operacional Padrão (POP) foi atualizado e/ou criado em virtude do conhecimento científico gerado por meio do serviço de Investigação e Perícia de Incêndio? Resultado: cinco unidades da federação informaram que “sim” e vinte e dois informaram que “não”.

c. O conhecimento científico gerado por meio do serviço de Investigação e Perícia de Incêndio tem contribuído para o aprimoramento técnico-profissional dos bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar? Resultado: onze unidades da federação informaram que “sim” e dezesseis informaram que “não”.

d. Foi desenvolvido algum processo para aquisição de materiais, equipamentos e viaturas (de combate a incêndio ou para investigação e perícia de incêndio) em virtude do conhecimento científico gerado por meio do serviço de Investigação e Perícia de Incêndio? Resultado: Foi identificado que duas unidades da federação realizaram e que as demais não.

Associadas a estas questões foram realizadas perguntas abertas com possibilidade de respostas livres que complementaram as questões com respostas objetivas e subsidiaram a característica qualitativa desta pesquisa.

Por meio da compilação dos dados obtidos e apresentados por meio desta pesquisa, foi possível inferir que os resultados práticos obtidos por meio da realização do serviço de investigação

e perícia de incêndio, realizados pelos Corpos de Bombeiros Militares brasileiros, ainda apresentam respostas embrionárias e possui um vasto espaço para desenvolvimento e expansão, com significativo potencial positivo para o aperfeiçoamento dos serviços relacionados a segurança contra incêndio e pânico prestados à sociedade.

## **2.2 O Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio no CBMGO**

Em consonância com a missão de proteger a vida, o patrimônio e o meio ambiente para o bem-estar da sociedade, assim como ao cuidado continuado com o aprimoramento técnico-profissional, um dos valores institucionais, onde o desenvolvimento de conhecimento científico se assenta, desde sua emancipação, em 1989, o CBMGO buscou formar especialistas na área de investigação e perícia de incêndio com o escopo de realizar o estudo dos fenômenos associados ao surgimento e a propagação de incêndios para retroalimentação institucional (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2017, p. 13).

Em 2006, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), foi realizado o primeiro curso de Investigação e Perícia de Incêndio no CBMGO, com a formação de vinte e dois oficiais. O segundo curso somente foi realizado quase dez anos depois, em 2015, com o incremento de vinte especialistas, e no ano seguinte, 2016, realizou-se mais um curso, quando foram formados mais quinze peritos (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2017, p. 15).

Apesar do primeiro especialista em Perícia de Incêndio ter se formado no ano de 1988, somente em 2016 o Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio foi implementado institucionalmente por meio da Portaria nº 226 do Comando Geral, que também aprovou a Norma Operacional nº 16, que versa sobre o serviço de Investigação e Perícia de Incêndio no CBMGO. Em 2016 também foi construído um Centro de Investigação e Perícia de Incêndio (CIPI), com o objetivo de centralizar as documentações e estudos da pasta, além de abrigar os militares especialistas em serviço no intuito de projetar identidade à classe (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2017, p. 15).

A atribuição, ao bombeiro militar do estado de Goiás, de realizar o serviço de investigação e perícia de incêndio, não consta expressa constitucionalmente (seja federal ou estadual), mas está previsto explicitamente no Estatuto do CBMGO, Lei 11.406/91, em seu art. 2º, estabelecendo, dentre outras atribuições, a execução de serviços de perícia, prevenção e combate a incêndios (GOIÁS, 1991, p.1), assim como no Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico, Lei n.

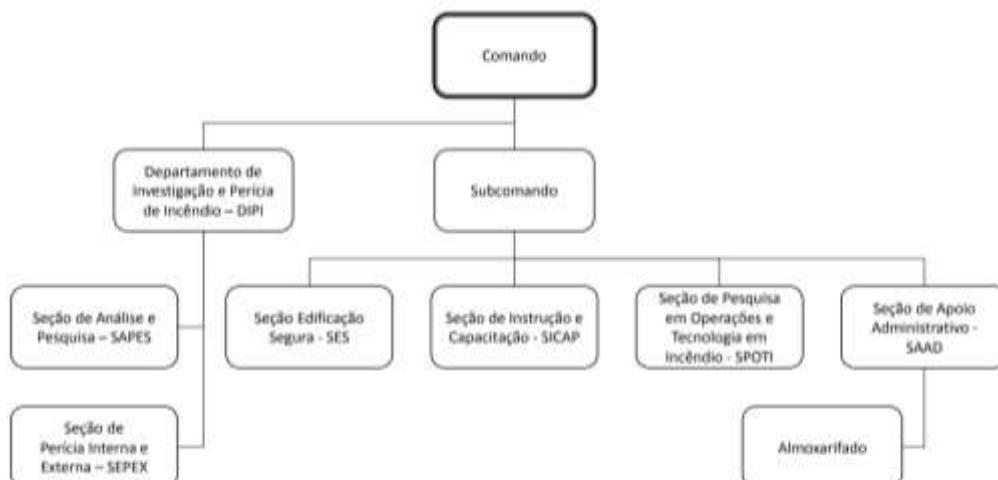
## CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

15.802/06, que no item IV do art. 9º, expressa que “é função do órgão de gerenciamento e regulação contra incêndio e pânico realizar análise, pesquisa e perícia das causas de ocorrência de incêndio e pânico, principalmente daquelas decorrentes do surgimento de novas tecnologias.” (GOIÁS, 2006, p. 4), e, por fim, a Lei n. 18.305/13, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, que estabelece no item III do art. 2º competência ao CBMGO para “realizar perícias de incêndio voltadas exclusivamente à prevenção de sinistros e relacionadas com sua competência” (GOIÁS, 2013, p. 1).

O Quadro de Organização e Distribuição de Efetivo e Organogramas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, estabelecido pela Lei n. 16.899, de 26 de maio de 2010, que fixa o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás e dá outras providências, e a Lei n. 20.491, de 25 de junho de 2019, que estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências, contempla o Centro de Operações e Tecnologias de Incêndio (COTI), como órgão de apoio subordinado diretamente ao Comando institucional, e dentro da estrutura do COTI consta inserido o Departamento de Investigação e Perícia de Incêndio (DIPI), conforme ilustrado (Figura 3).

Além das normativas retomencionadas, o serviço de investigação e perícia de incêndio buscou estruturação, regulação e padronização no âmbito institucional por meio da edição, em 2016, de uma Norma Operacional, a NO-16, e em 2017 de um Manual Operacional de Bombeiros específico à atividade de perícia de incêndio. Corroborando com este entendimento, em 2022 foi atualizado o Procedimento Operacional Padrão (POP), afeto a esta atividade.

Figura 3 - Organograma do Centro de Operações e Tecnologia de Incêndio (COTI)



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, 2022i, p.29

## CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

---

Os objetivos atribuídos à atividade de Investigação e Perícia de Incêndio, no CBMGO, estão claramente associados ao “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio”, discriminando objetivos específicos para cada fase do ciclo, como expresso no art. 3º, Seção I do Capítulo III da NO-16 - Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio:

Art. 3º O Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio, atividade-fim da Corporação, destina a promover a retroalimentação do sistema operacional do CBMGO, tendo como objetivos específicos:

I – para a fase preventiva ou normativa:

- a) evitar a ocorrência futura de sinistros com riscos idênticos aos de casos reais analisados;
- b) estudar, revisar e elaborar normas de segurança;
- c) identificar responsabilidades pelas falhas no cumprimento das normas de segurança; e
- d) identificar normas de segurança que, pelo avanço tecnológico ou por outros motivos, tornaram-se obsoletas e necessitam de revisão;

II – para a fase passiva ou estrutural:

- a) fazer apontamentos acerca do projeto de segurança;
- b) fazer apontamentos acerca da concepção, de dimensionamento, de instalação, manutenção ou de operação de sistemas e equipamentos de segurança e propor novas soluções;
- c) fazer apontamentos acerca do desempenho do pessoal que atua na segurança física do estabelecimento sinistrado; e
- d) propor programas de capacitação;

III – para a fase ativa ou de combate:

- a) fazer apontamentos acerca de viaturas e equipamentos típicos de bombeiros;
- b) fazer apontamentos acerca de ações humanas nas operações de combate a incêndio;
- c) fazer apontamentos acerca de ações táticas ou técnicas no emprego do poder operacional da Corporação;
- d) propor programas de treinamento para o desenvolvimento dos integrantes da Corporação, em função dos dados que resultam da análise de caso real de sinistro; e
- e) concluir sobre o desempenho operacional da Corporação no caso real analisado, propondo, se for o caso, soluções voltadas para a melhoria da qualidade do serviço;

IV – para a fase investigativa ou de perícia:

- a) melhorar as técnicas de preservação de local, coleta de dados, formas de relatórios, utilização de equipamentos, dentre outros; e
- b) fornecer informações sobre investigação e perícia de incêndio aos poderes públicos e a pessoas físicas ou jurídicas relacionadas com o sinistro (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2020, p. 2).

Em Goiás, o CBMGO tem implementada, desde 2016, uma escala operacional específica composta por especialistas em investigação e perícia de incêndio<sup>8</sup>. Diariamente são escalados dois militares peritos que devem cumpri-las presencialmente no Departamento de Investigação e Perícia de Incêndio (DIPI) durante o horário de expediente e ficarem alcançáveis no restante do período. Todos os acionamentos são realizados pelo Centro Operacional de Bombeiros (COB), a central 193 (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2022j, p. 1).

Para a realização de perícias, os militares em serviço devem seguir os procedimentos descritos no Procedimento Operacional Padrão (POP), específico, seguir a metodologia estabelecida

---

<sup>8</sup> No CBMGO, todos os militares que concorrem a escala de perícia são oficiais do quadro de comando e possuem curso de especialização em investigação e perícia de incêndio chancelado por instituição de ensino superior.

no respectivo Manual Operacional, e lançar todos os dados coletados em planilha padronizada a fim de subsidiarem a elaboração do laudo pericial. Estes laudos devem ser inseridos em site específico desenvolvido, em 2018, por militares peritos do CBMGO, para que o Chefe do DIPI possa acompanhar, analisar e controlar. Os dados coletados ainda não são lançados em um sistema gerencial de informações de tal forma que viabilize a geração de dados estatísticos e relatórios automáticos, contudo, mensalmente, é encaminhado ao Subcomandante Geral, pelo Centro de Operações e Tecnologias de Incêndio (COTI), um Relatório acerca das investigações realizadas no mês (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2022j, p.1; 2022k, p. 1).

### **2.3 A Investigação e Perícia de Incêndio e a Gestão do Conhecimento voltadas ao Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio no CBMGO: análise dos dados contidos no formulário pericial utilizado pelo CBMGO**

A Gestão do Conhecimento no setor público, segundo Batista (2012, p.18), deve estar relacionada com a aprendizagem e a inovação e voltada para o aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade, respeitando os princípios constitucionais e da administração pública, e contemplar os processos de identificação, criação, compartilhamento, armazenamento e aplicação do conhecimento.

Como mencionado anteriormente, no CBMGO, o serviço de investigação e perícia de incêndio está diretamente relacionada ao “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio”, tendo objetivos específicos afetos a cada uma das fases, sendo que esta interconexão é feita durante a fase investigativa, que não se encerra com a realização da investigação e a emissão do respectivo laudo, sendo responsável por subsidiar todas as fases, inclusive a investigativa, por meio de feedback para a organização, fito ao processo de melhoria contínua de todo o ciclo (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS, 2020, p. 2).

O cenário de um incêndio oferece muitos dados e informações aos bombeiros peritos. Estes elementos são lançados em um formulário de perícia padrão que, no CBMGO, é composto por cento e dez campos, sendo vinte e cinco subjetivos e oitenta e cinco objetivos, onde o perito deve inserir dados quantitativos e qualitativos, isso porque não é possível descrever todo cenário do incêndio apenas com informações pré-estabelecidas, posto que cada ocorrência possui suas particularidades, sendo mister a inclusão de informações descritivas que permitam inferências qualitativas que relacionem os elementos observados aos conhecimentos explícitos e tácitos do perito.

Os cento e dez campos do formulário que subsidia a elaboração do laudo de investigação de incêndio em Goiás estão distribuídos em dezessete seções mais uma capa, compondo, fora os anexos, um documento de cinco laudas.

Na capa consta o número do laudo, (que segue uma sequência de números corridos desde o primeiro elaborado pelo CBMGO), o ano de elaboração, a descrição (identificação da ocorrência), e o nome dos peritos responsáveis.

Na primeira página constam informações acerca do local sinistrado. Primeiro são lançados dados acerca da identificação da perícia (nomes dos peritos, data e duração da perícia), identificação do evento (número da ocorrência, data/hora do acionamento, clima e temperatura no momento da ocorrência), informações sobre o bem sinistrado (aqui os campos variam de acordo com o tipo de perícia - veicular, vegetação ou em edificação - e é onde constam informações sobre o funcionamento ou não dos sistemas preventivos e demais características formais e estruturais do local sinistrado), dados acerca da extinção do incêndio (incluindo técnicas e táticas empregadas) e dados sobre o atendimento empregado (viaturas empregadas e vítimas atendidas).

Na segunda página são lançados dados acerca das ações realizadas durante a perícia com indicação da metodologia aplicada, materiais coletados, identificação da zona de origem, do foco inicial, objeto causador, dados da conflagração do incêndio (área queimada, valor estimado do prejuízo e forma de propagação do incêndio), e identificação de óbices que dificultaram ou impediram o uso do sistema preventivo.

A terceira página é reservada às informações de testemunhas, e na quarta e última página são lançadas as informações complementares, relacionados os documentos anexos, a correlação dos elementos obtidos (onde são apontadas a causa, subcausa e o motivo do incêndio), a convicção final dos peritos, bibliografia e as assinaturas dos peritos.

Acerca da relação entre os dados contidos neste formulário e como podem fomentar a gestão do conhecimento para a retroalimentação do “ciclo operacional de segurança contra incêndio” em Goiás, chegou-se ao entendimento de que o referido formulário possui campos com potencial para oferecer subsídios quantitativos e qualitativos capazes de subsidiar a retroalimentação em todas as fases do ciclo, conforme demandas descritas no art. 3º, na Seção I, do Capítulo III, da NO-16 - Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio, sendo que os campos com maior expressividade de conteúdo para esse fim, são os campos subjetivos.

Ocorre que, no CBMGO, estas informações, ainda não estão gerando as estatísticas e a produção de conhecimento técnico e científico que possui potencial para fomentar e acabam sendo esquecidas e armazenadas em formulários e bancos de dados sem que gerem conhecimento

institucional e, por conseguinte, que sejam utilizadas para o aperfeiçoamento de todo ciclo de incêndio.

Quanto à fase preventiva ou normativa, os dados contidos no laudo pericial permitem identificar as características do incêndio com informações suficientes para fomentar o desenvolvimento de medidas preventivas para que evento semelhante não ocorra, bem como identificar condições de incêndio não previstas nas Normas Técnicas, itens normativos que se tornaram obsoletos e necessitam de revisão, como também identificar responsabilidades pelas falhas no cumprimento das normas de segurança.

Na fase passiva ou estrutural, permite levantar as falhas de projeto, instalação, manutenção e operação dos sistemas de segurança contra incêndio instalados.

Referente à terceira fase, a ativa ou de combate, oferece condições de identificar falhas dos materiais (viaturas e equipamentos) e falhas humanas (necessidade de treinamento, inadequação de táticas e técnicas no emprego do poder operacional da Corporação).

Por fim, na fase investigativa ou pericial, os dados coletados pela investigação permitem identificar as necessidades de melhoria nos processos de preservação do local e demais ações pertinentes à própria atividade de perícia como a metodologia utilizada, necessidade de utilização de novos recursos e tecnologias e adequações na coleta de dados.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A investigação de incêndio realizada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, busca, de forma simplificada, identificar as causas dos incêndios, os fenômenos a eles relacionados, a efetividade dos dispositivos de proteção existentes e das ações de combate, e a correção do próprio sistema de investigação, ou seja, busca fornecer dados capazes de alimentar mudanças e o aperfeiçoamento em todas as fases.

Tendo ciência deste papel institucional, a efetivação dos resultados do serviço de investigação e perícia de incêndio do CBMGO é imprescindível para que o “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio” seja efetivado.

Neste cenário, os dados estatísticos são uma importante ferramenta no auxílio da tomada de decisão pelo gestor institucional, posto que oferece os meios, para levantamento de dados, estudos e análises necessárias ao processo decisório da corporação.

Diante do exposto, resta clarificado, portanto, que para que os dados colhidos e desenvolvidos durante a perícia possam subsidiar, de forma eficiente e eficaz, a produção de conhecimento científico capazes de assistir os gestores institucionais nos processos e tomadas de decisões aplicadas à efetivação do “Ciclo Operacional de Segurança Contra Incêndio” em Goiás, torna-se imprescindível o desenvolvimento de um Sistema Gerencial próprio ao serviço de Perícia que permita a gestão destes dados, todos, a fim de contribuir com os objetivos deste serviço no âmbito da Corporação.

Por fim, ressaltamos que o campo de estudo voltado à temática aqui apresentada ainda requer maior aprofundamento a fim de fomentar a produção científica nessa área. Trata-se de uma frente de atuação que ainda carece de maior estruturação e apresentação de resultados. Conhecimentos científicos precisam ser gerados e aplicados no desenvolvimento institucional, possibilitando o progresso contínuo necessário para a compreensão dos fenômenos associados aos incêndios para que sejam feitas as devidas correções com o propósito de permitir o contínuo aperfeiçoamento dos processos de gestão relacionados à Segurança Contra Incêndios e evitar que situações similares aconteçam, ou seja, a retroalimentação do sistema de Segurança contra Incêndio de forma efetiva, protegendo vidas e bens.

## **REFERÊNCIAS**

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira:** como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 jun. 2022.

CESÁRIO, Jonas Magno dos Santos; FLAUZINO, Victor Hugo de Paula; MEJIA, Judith Victoria Castillo. Metodologia científica: Principais tipos de pesquisas e suas características. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** ano 05, ed. 11, v. 05, p. 23-33. novembro de 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/tipos-de-pesquisas>. Acesso em 13 jun. 2022.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESPÍRITO SANTO. **Norma reguladora das atividades relacionadas a perícia de incêndio e/ou explosão.** Vitória, 2018.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. **Introdução à investigação de incêndio.** Florianópolis, 2010.

**CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

---

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de perícia em incêndios e explosões:** conhecimentos gerais. Brasília: Distrito Federal, 2019.  
%20de%20Pericia%20em%20Incndios%20e%20Exploses.pdf. Acesso em:06 jun. 2022.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. História da Corporação:** CBMGO. Goiânia, 2016.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Manual Operacional de Bombeiros:** Perícia de Incêndio. Goiânia, 2017.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Norma Operacional nº 16 – Serviço de Investigação e Perícia de Incêndio.** Goiânia, 2020.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Comissões Temáticas.** Goiânia, 2021.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Histórico.** Goiânia, 2022a.  
Disponível em: <https://www.bombeiros.go.gov.br/sobre-o-cbmgo/historico>. Acesso em: 18 ago. 2022.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Quadro de Organização e Distribuição de Efetivo e Organogramas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás.** Goiânia, 2022b.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Missão, Visão e Valores.** Goiânia, 2022c. Disponível em: <https://www.bombeiros.go.gov.br/sobre-o-cbmgo/missao-visao-e-valores>. Acesso em: 15 ago. 2022.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Relação de OBM por CRBM.** Goiânia, 2022d. Disponível em:  
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1DT4j5UznF2CUDOygiytH75eaH2xrPuz6/edit#gid=1182383924>. Acesso em: 01 ago. 2022.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Publicação nº 1036/2022 - CBM:** Almanaque dos Oficiais. Goiânia, 2022e.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Publicação nº 1038/2022 - CBM:** Almanaque das Praças. Goiânia, 2022f.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Contatos, Endereços, Horários, Cargos e Ocupantes.** Goiânia, 2022g. Disponível em: <https://www.bombeiros.go.gov.br/sobre-o-cbmgo/contatos-enderecos-horarios-cargos-e-ocupantes>. Acesso em: 17 ago. 2022.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Leis e Normas.** Goiânia, 2022h.  
Disponível em: <https://www.bombeiros.go.gov.br/#>. Acesso em: 17 ago. 2022.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Quadro de Organização e Distribuição de Efetivo e Organograma do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás.** Goiânia, 2022i.

**CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

---

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Escala de serviço n° 7 / 2022 CBM/DIPI-COTI-20288.** Goiânia, 2022j.

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Ofício nº 11733/2022 - CBM.** Goiânia, 2022k.

FARIAS, Kelton Rodrigo Vitório. **A obrigatoriedade da realização da perícia de incêndio no corpo de bombeiros militar de Alagoas como ferramenta de gestão.** 2013. TCC (Especialização em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar) — Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Administração, Florianópolis, Santa Catarina, 2013.

FREITAS, Rodrigo Almeida. **Investigação de incêndio:** proposta de normatização para análise de dados de incêndio em nível federativo com vistas à prevenção de sinistros. 2020. TCC (Curso de Altos Estudos para Oficiais) — Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Brasília, Distrito Federal, 2020. Disponível em:  
[https://biblioteca.cbm.df.gov.br/jspui/bitstream/123456789/224/1/TCC\\_final\\_23\\_MAR\\_2021.pdf](https://biblioteca.cbm.df.gov.br/jspui/bitstream/123456789/224/1/TCC_final_23_MAR_2021.pdf). Acesso em: 13 jun. 2022.

GOIÁS. Lei nº 2.400 de 17 de dezembro de 1958. Cria, na Polícia Militar do Estado, uma Companhia de Bombeiros, com sede em Goiânia. **Diário Oficial do Estado de Goiás.** Assembleia Legislativa, Goiânia, GO, 27 de dezembro de 1958.

GOIÁS. Lei nº 6.814 de 14 de novembro de 1967. Dispõe sobre o efetivo da Polícia Militar do Estado de Goiás e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás.** Assembleia Legislativa, Goiânia, GO, 28 de novembro de 1967.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás de 1989.** Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.legisla.casacivil.go.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 06 jun. 2022.

GOIÁS. Lei nº 11.416, de 05 de fevereiro de 1991. Baixa o Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado. **Diário Oficial do Estado de Goiás.** Assembleia Legislativa, Goiânia, GO, 13 de fevereiro de 1991.

GOIÁS. Lei nº 15.802, de 11 de setembro de 2006. Institui o Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás.** Assembleia Legislativa, Goiânia, GO, 11 de setembro de 2006.

GOIÁS. Lei nº 18.305, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a estrutura organizacional do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás.** Assembleia Legislativa, Goiânia, GO, 30 de dezembro de 2013.

LUGON, André Pimentel. **A perícia de incêndio no processo de melhoria contínua do Sistema de Segurança contra Incêndio.** Dissertação (Mestrado) — Pós-graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do ES, Vitória, Espírito Santo, 2019.

LUGON, André Pimentel *et al.* **A Investigação de Incêndio no Brasil:** uma visão para o futuro. In: A segurança contra incêndio em edificações: recomendações. Firek Segurança contra Incêndio. Vitória: ano 2018, v. 1, n. 1, p. 132-146, Disponível em:

**CICLO OPERACIONAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

---

[https://www.firek.com.br/\\_files/ugd/9f88df\\_ed0b4cf4ea6b47e0b648bc5aeb70223a.pdf](https://www.firek.com.br/_files/ugd/9f88df_ed0b4cf4ea6b47e0b648bc5aeb70223a.pdf). Acesso em: 10 maio 2022.

PRADO, Antônio Cesar. **A Perícia de Incêndio como Instrumento para Melhorar a Prevenção de Incêndios**. 2007. Monografia (Especialista em Estratégia em Segurança Pública) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2007. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63235/ANTONIO%20CESAR%20DO%20PRADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jun. 2022.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



## **DO CAMPONÊS AO AGRICULTOR FAMILIAR: O ACESSO AOS MERCADOS INSTITUCIONAIS A PARTIR DO PNAE**

**FROM THE PEASANT TO THE FAMILY FARMER:  
THE ACCESS TO INSTITUTIONAL MARKETS FROM  
PNAE**

**DEL CAMPESINO AL AGRICULTOR FAMILIAR:  
EL ACCESO A LOS MERCADOS  
INSTITUCIONALES A TRAVÉS DEL PNAE**

**LUCIANA DE ALMEIDA GOMES<sup>1</sup>  
RABAH BELAIDI<sup>2</sup>**

### **Resumo:**

O presente artigo discute o papel da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar como forma de integrar o camponês ao mercado, no atual cenário capitalista e excludente. Para tanto, empregou-se o método dedutivo e a técnica bibliográfica. O estudo perpassa pela questão do campesinato, pela diferenciação e transformação do camponês em agricultor familiar, a partir de sua inserção no sistema capitalista. Pondera-se que tal inclusão foi possível, sobretudo, a partir de programas como o PNAE, através do qual preceitua-se que, no mínimo, 30% dos recursos federais destinados à aquisição de merenda escolar devem ser adquiridos da agricultura familiar. A partir disso, questiona-se a própria noção de desenvolvimento. Deste modo, mostra-se evidente que o fomento e a criação de políticas públicas como a estudada são positivas ao desenvolvimento rural local e sustentável.

**Palavras-chave:** agricultura familiar; campesinato; desenvolvimento; mercados institucionais; PNAE.

### **ABSTRACT**

<sup>1</sup> Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2022). Especialização em Direito Constitucional, com Formação para o Magistério Superior, pela Universidade Anhanguera-Uniderp (2011) e especialização em Criminologia e Segurança Pública, com ênfase em Violência, Crime e Controle Social, pela Universidade Federal de Goiás (2017). Exerce o cargo de Técnica Judiciária no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. CV: <http://lattes.cnpq.br/9872972724695195>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8407-7897>. E-mail: luciana986@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Panthéon-Assas (Paris 2). Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Docente no Programa de Pós Graduação em Direito Agrário. CV: <http://lattes.cnpq.br/4786158485416951>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5036-019X>. E-mail: [rbelaidi@ufg.br](mailto:rbelaidi@ufg.br).

**Como citar este artigo:**

GOMES, Luciana de  
Almeida.

**Revista de Direito  
Socioambiental - REDIS,**  
Goiás – GO, Brasil,  
v. 01, n. 01, 2023, p. 30-45.

Data da submissão:  
21/01/2022

Data da aprovação:  
06/04/2022



---

This article discusses the role of a public policy in the Programa Nacional de Alimentação Escolar as a way to integrate the peasant into the market in the current capitalist and excluding scenario. For that, the deductive method and the bibliographic technique were used. The study goes thought the question of the peasantry, the differentiation and transformation of the peasant into a family farmer, starting from his insertion in the capitalist system. It is considered that such inclusion was possible, above all, from programs such as the PNAE, though which it is prescribed that, at least, 30% of federal resources destined for the acquisition of school meals must be acquired from family farming. From that, the notion of development is questioned. Thus, it is evident that the promotion and creation of public policies such as the one studied are positive for local and sustainable rural development.

**Keywords:** family farming; peasantry; development; institutional markets; PNAE.

## **RESUMEN**

El presente artículo discute el papel de la política pública del Programa Nacional de Alimentación Escolar como forma de integrar al campesino al mercado, en el actual escenario capitalista y excluyente. Para ello, se empleó el método deductivo y la técnica bibliográfica. El estudio atraviesa la cuestión del campesinado, por la diferenciación y transformación del campesino en agricultor familiar, a partir de su inserción en el sistema capitalista. Se pondera que tal inclusión fue posible, sobre todo, a partir de programas como el PNAE, a través del cual se preceptúa que, como mínimo, el 30% de los recursos federales destinados a la adquisición de merienda escolar deben ser adquiridos de la agricultura familiar. A partir de ello, se cuestiona la propia noción de desarrollo. De este modo, se muestra evidente que el fomento y la creación de políticas públicas como la estudiada son positivas para el desarrollo rural local y sostenible.

**Palabras clave:** agricultura familiar; campesinato; desarrollo; mercados institucionales; PNAE.

## **INTRODUÇÃO**

Vive-se a marginalização do campesinato e da agricultura familiar no Brasil, a despeito de esta última ser a grande responsável pela produção da maior parte dos gêneros alimentícios consumidos em âmbito local.

O que se observa é que os grandes latifúndios (monocultores por natureza) e o sistema posto, de uma maneira geral, preterem a agricultura camponesa, condenando parte da população rural à fome e à miséria<sup>3</sup>. Assim, o camponês encontra sérias dificuldades de se inserir ao mercado e, por consequência, ao capitalismo.

---

<sup>3</sup> Parafraseando, Marés: “seria irônico, se não fosse marcado por uma tragédia humana, o fato de que os que produzem os frutos da terra não disponham de alimentos para seus filhos” (MARÉS, 2003, p. 112).

Nesse cenário, de tendências claramente liberais, onde o capitalismo se estabelece e revela as mazelas ligadas ao seu funcionamento, o Estado passa a desempenhar a função de proteção social dos indivíduos, assumindo um relevante papel.

Assim, a partir do início dos anos 2000, a temática relacionada aos mercados institucionais para a agricultura familiar galgou espaço de notoriedade na agenda do governo federal, através dos programas PAA e PNAE (TRICHES; GRISA, 2015).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, ora objeto de análise, trata-se da política pública de alimentação mais antiga do Brasil (datada de 1954), bem como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Além do seu vultuoso papel relacionado ao direito à alimentação, o PNAE é responsável pela aproximação da agricultura familiar com a alimentação escolar, oportunizando aos agricultores familiares um espaço para a comercialização dos seus produtos.

Dito isso, este trabalho pretende traçar o papel do PNAE enquanto política pública estruturante e chave para o desenvolvimento rural, por beneficiar diretamente a produção da agricultura familiar e de uma série de atores do campo.

Com vistas a alcançar o objetivo proposto, a fim de constituir a base teórica, empregou-se o método dedutivo e a técnica de revisão bibliográfica, utilizando-se dos registros disponíveis, decorrentes de pesquisas anteriores, em documentos impressos e obtidos pela internet.

Assim, o texto organiza-se em três seções, além desta apresentação. Em primeiro lugar (parte II), disserta-se acerca do campesinato, realizando-se uma distinção entre as figuras do camponês e do agricultor familiar; ainda nessa seção, aborda-se o tema mercados institucionais, de maneira genérica, perpassando pela própria questão do desenvolvimento. A parte III discorre sobre a política pública do PNAE, a partir de uma breve perspectiva histórica. Por fim, a parte IV dedica-se à atuação estratégica do PNAE, enquanto garantidor de alimentação adequada e sobretudo vetor de desenvolvimento rural.

## 1 DO CAMPESINATO AO MERCADO

O campesinato é caracterizado pela fusão entre a unidade de produção e a de consumo. Ele se define a partir do estabelecimento de um equilíbrio microeconômico gerado pela relação entre as necessidades de consumo da família e o trabalho necessário para que elas sejam alcançadas.

Sobre o tema, Abramovay discorre:

O modo de produção é justamente, ele mesmo, uma certa unidade entre relações sociais (família) e forças produtivas (forte peso do trabalho manual) que gera um tipo de

comportamento cujo eixo de determinação é fundamentalmente interno. E nesse sentido preciso que o conceito de modo de produção camponês padece do paradoxo de que, embora inspirado no materialismo histórico, é necessariamente uma categoria sem história: ele permanece igual a si mesmo no curso de sua secular existência (ABRAMOVAY, 1998, p. 100).

Em geral, a agricultura camponesa é pequena, desfruta de poucos recursos e possui limitações para potencializar suas forças produtivas. Todavia, cabe esclarecer que não é a sua dimensão (pequena) que determina sua natureza, mas sim suas relações internas e externas.

Mesmo que atualmente ausentes da mesma significação e importância que possuía nas sociedades tradicionais, o campesinato continua a se perpetuar nas sociedades atuais – integradas ao mundo moderno.

## 1.1 O Camponês e o Agricultor Familiar

É interessante assinalar que a agricultura camponesa tradicional se difere da agricultura familiar.

Ainda não existe um padrão consolidado quanto a definição daquela última, a despeito das diversas tentativas na sua conceituação. Isso se deve ao fato de que tal termo é relativamente recente na história da produção agrícola brasileira.

Todavia, a título exemplificativo, Diniz Santos e Isaguirre-Torres (2018, p. 249-250) a definem como “prática de produção realizada pelos membros da família ou comunidade tradicional ou não, que, em regra, são donos (se não, possuidores) da terra e dos equipamentos (comunitariamente ou, individualmente)”.

E, a partir de uma perspectiva econômica, o agricultor familiar é aquele que se irrompeu da produção agrícola capitalista, de forma que o lucro é o seu principal propósito, ainda que conte com a ajuda de sua família na elaboração de seus insumos. Assim, os agricultores familiares são tidos como verdadeiros atores no processo de territorialização agrícola dos alimentos, na medida em que, assentados na especulação de valor no mercado, perseguem o lucro com a comercialização dos seus produtos, passando até mesmo a competir com o agronegócio<sup>4</sup>, com a empresa agrária<sup>5</sup> e com o grande varejo (ESTEVE, 2017).

---

<sup>4</sup> Compreendido como atividade que reúne as características de produtividade, tecnologia e ciência, estando relacionada tanto à economia quanto à política. E, de acordo com Santilli: “O agronegócio se caracteriza pela produção baseada na monocultura, especialmente de produtos cujos valores são ditados pelas regras do mercado internacional (soja, milho, trigo, algodão, café etc.), pela utilização intensiva de insumos químicos e de máquinas agrícolas, pela adoção de pacotes tecnológicos (que, mais recentemente, incluem as sementes transgênicas), pela padronização e uniformização dos sistemas produtivos, pela artificialização do ambiente e pela consolidação de grandes empresas agroindustriais” (2009, p. 60).

O agricultor familiar, portanto, ainda que possa se utilizar do trabalho dos componentes da sua família, não mais produz num sistema de organização predominantemente doméstica. O que se vê, na verdade, é um afastamento da produção caseira e uma aproximação da economia de mercado, que converte o agricultor em produtor individual, sujeito às formas de concorrência<sup>6</sup> (OLIVEIRA, 2007).

Lado outro, intimamente ligada à produção familiar como um meio de reprodução social, tem-se a agricultura camponesa tradicional. Ela se trata de uma das formas de agricultura familiar, na medida em que se baseia na relação entre propriedade, trabalho e família. Entretanto, ela possui especificidades que se referem aos objetivos da atividade econômica, às experiências de sociabilidade e à forma de sua inserção na sociedade global (WANDERLEY, 1996).

Dito isso, são características das sociedades camponesas: a existência de relativa autonomia diante da sociedade global; a importância estrutural dos grupos domésticos; um sistema econômico de autonomia relativa; uma sociedade de interconhecimentos e a função decisiva dos mediadores entre a sociedade local e a sociedade global (WANDERLEY, 1996). Observa-se, então, a especificidade do seu sistema de produção e a centralidade da constituição do patrimônio familiar.

Todavia, o que não é colocado em questão, ao se falar em campesinato, são os limites desta racionalidade econômica; e tal fato ocorre porque os economistas não estudam a fundo o conjunto do ambiente social em que a vida camponesa acontece. Nesse sentido, Abramovay comprehende que “a racionalidade econômica do campesinato é necessariamente incompleta porque seu ambiente social permite que outros critérios de relações humanas (que não os econômicos) sejam organizadores da vida” (ABRAMOVAY, 1998, p. 101).

Assim, a família e a comunidade emprestam sentido à atividade camponesa. Não se separam as dimensões do trabalho e da vida. Pelo contrário: “A unidade indissolúvel da existência está também no conjunto de significados vitais que os elementos básicos do trabalho incorporam” (ABRAMOVAY, 1998, p. 102). Por isso, “a terra não é um simples fator de produção, as outras unidades produtivas não são apenas concorrentes e os comerciantes não são só sanguessugas” (ABRAMOVAY, 1998, p. 102).

---

<sup>5</sup> É entendida como uma empresa que tem por objeto o exercício principal de dada atividade agrária. Ela provém da combinação de terra, do investimento nela realizado e destinado à produção, da organização do trabalho desenvolvido no bem imóvel, dos bens móveis e semoventes nela existentes, dos elementos integrados que determinam a destinação à produção. Tais elementos, analisados em conjunto e sistematizados, voltam-se à produção de bens com o intuito de lucro. Assim, a ideia de universalidade de fato corresponde ao instituto que reúne o conjunto de bens de que se compõe a empresa agrária (SCAFF, 1997).

<sup>6</sup> Nessa perspectiva, cabe pontuar que “a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 15). Assim, “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modelo de governo de homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 15).

Destarte, a racionalidade fundamentalmente econômica afasta-se da definição do modo de vida camponês, notadamente em razão de sua organização social específica, bem como em virtude da forma como integra a sociedade global. Assim, o campesinato não se mostra autossuficiente do ponto de vista produtivo.

Outro ponto que merece destaque, portanto, nesse cenário, é o fato de que o camponês enfrenta condições precárias de produção, na medida em que o que chegou para ele foi a frente de expansão. José de Souza Martins esclarece que “para uns, a frente de expansão aparece como sendo expansão da sociedade nacional; para outros, como expansão do capitalismo e para outros, até, como expansão do modo capitalista de produção” (2019, p. 136).

O mercado opera, nessa frente, “através dos comerciantes dos povoados, com critérios monopolistas, medidos quase sempre por violentas relações de dominação pessoal, tanto na comercialização de produtos quanto nas relações de trabalho” (MARTINS, 2019, p. 137).

Nesse contexto, o caráter familiar da produção agrícola camponesa resulta de uma conformação com as condições técnicas tradicionais, que, por sua vez, exige um trabalho intensivo, com o qual apenas os integrantes da família aquiescem.

No interior das sociedades capitalistas modernas, a agricultura camponesa se dissemina como uma pequena produção mercantil. E o pequeno produtor mercantil, por sua vez:

(...) procura unicamente meios de trabalho e subsistência, convém, perfeitamente, ao modo de produção capitalista uma vez que ele obriga o pequeno produtor mercantil a produzir; ele pode ser inclusive um excelente meio para a exploração capitalista do trabalho social agrícola na medida em que o pequeno produtor mercantil reage a qualquer diminuição de seu nível de vida com um acrescimento de seu esforço produtivo e em que toda intensificação deste gênero permite extraír uma mais valia crescente sobre seu trabalho. O modo de produção capitalista pode, portanto, apropriar-se do trabalho do trabalhador agrícola que é camponês, como o faz com todo trabalhador, “pela mediação da troca”, conservando, assim, sua forma de pequeno produtor mercantil (WANDERLEY, 1996, p. 07).

Deste modo, o que se observa é que o vínculo do agricultor com o mercado, na maior parte das vezes, se refere à compra de sua subsistência e à venda dos produtos do seu labor. Especialmente porque parte significativa dos componentes materiais introduzidos no processo de produção não foram efetivamente transformados em mercadorias – o que intensifica as possibilidades de alternatividade.

Salienta-se, no entanto, que supracitada alternatividade não se confunde com independência e soberania econômica do produtor. Pelo contrário:

(...) ela é a reação a um ambiente econômico onde tudo leva o agricultor à mais completa dependência pessoal daqueles pelos quais passa sua inserção na divisão social do trabalho.

Nesse sentido, o caráter imperfeito dos mercados é um elemento central na definição do campesinato (ABRAMOVAY, 1998, p. 116).

Portanto, depreende-se que as sociedades camponesas são inconciliáveis com o espaço econômico no qual predominam relações visivelmente mercantis. E, a partir do momento em que os aparatos de preços conquistam o papel de determinar a produção (exercendo princípio alocativo do trabalho coletivo), a mutualidade e a personalização que envolvem os laços sociais perdem seu lugar, retirando a característica camponesa da estrutura social.

Percebe-se, então, que a inserção dos camponeses ao mercado opera-se de forma que, continuamente, subsiste a influência de determinados agentes econômicos sobre a composição dos preços.

Na seara econômica, Abramovay destaca a relevância da presença:

ao lado de uma agricultura funcionando segundo os mecanismos nacionais de mercado, de uma ampla camada de produtores cuja pobreza impede o acesso ao crédito, obriga o uso de empréstimos junto a comerciantes locais e favorece a reprodução — neste caso, evidentemente, num processo de deterioração acelerada — da estrutura econômica típica da sociedade camponesa (ABRAMOVAY, 1998, p. 123).

A agricultura familiar contemporânea, desenvolve-se, então, num ambiente que reprime o camponês, compelindo-o a abandonar suas próprias particularidades. E, de maneira contraditória e paradoxal, o sistema econômico posto extermina a produção camponesa ao mesmo tempo em que eleva a agricultura familiar como alicerce (social) fundamental para o seu desenvolvimento.

Nesse diapasão, o desenvolvimento rural não pode ser compreendido como mera ampliação das atividades de cunho agropecuárias<sup>7</sup>. Sobretudo porque há uma grande parcela da agricultura familiar, localizada principalmente nas áreas mais pobres, que sequer alcança sua afirmação econômica, em razão do já citado ambiente social que a (des)conecta do mercado.

Isso é o que ocorre “sempre que no ambiente local e regional as famílias têm reduzidas margens de escolha na comercialização de seus produtos, na obtenção de financiamentos, na compra de insumos e no acesso à informação” (ABRAMOVAY, 1999, p. 08). Desta feita, nos raros casos em que essas famílias têm acesso ao crédito agrícola rural, há retorno imediato quanto à produção, bem como é visível o crescimento da sua renda.

Supramencionados fatos desvelam-se porque a família – a partir do momento em que o crédito formal chega, reitere-se – alcança sua autonomia do meio de dependência clientelista a que

---

<sup>7</sup>Aliás, a noção de desenvolvimento considerando tão somente aspectos mercadológicos e industriais em detrimento de outras dimensões importantes gerou (e gera) consequências sociais e ambientais, em especial nos países de Terceiro Mundo ou periféricos.

está associada. Com isso, ela passa a ter a possibilidade de se incorporar a mercados competitivos, ainda que essa inserção esteja relacionada à produção que vinha sendo desempenhada até então.

Em vista disso, “o importante é que, mesmo nos mercados convencionais de produtos agrícolas, há um espaço significativo a ser ocupado pela agricultura familiar” (ABRAMOVAY, 1999, p. 08). E, assim, a sua performance estará atrelada à sua aptidão de sistematização local e à pressão realizada sobre as entidades públicas e provadas, com vistas a alterar a graduação de sua integração social.

Outrossim, a procura por novos mercados perpassa pela consciência sobre as transformações do papel que o meio rural possui para a sociedade. Ora, por mais primordial que seja a produção de forma barata de alimentos reputados básicos<sup>8</sup>, também cresce a demanda por produtos diferenciados, condizentes aos mercados de qualidade<sup>9</sup>.

## 1.2 Os Mercados Institucionais

No período compreendido entre 2000 e 2010, certas cadeias agroindustriais “cresceram substancialmente à frente do conjunto da economia e o fizeram graças à inserção externa que vem realizando, sob as condições externas e de economia política interna que aqui caracterizamos como economia do agronegócio” (DELGADO, 2012, p. 107).

O que se evidencia, nos anos 2000, “é o relançamento de alguns complexos industriais, da grande propriedade fundiária e de determinadas políticas do Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital” (DELGADO, 2012, p. 109).

Mas, concomitantemente a isso, desde o início dos anos 2000, o tema mercados institucionais para a agricultura familiar alcançou importante espaço na agenda do governo brasileiro, sobressaindo-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (TRICHES; GRISA, 2015).

Com o PAA e o PNAE, há um verdadeiro (re)direcionamento do mercado para dar espaço ao pequeno e médio produtor rural, incluindo-o no sistema capitalista. Não se trata, portanto, de uma política com viés “socialista”, mas de uma forma de inserir no mercado o indivíduo que resiste a ele e/ou é dele excluído.

A partir de tais programas, passa a ser reconsiderado o papel das compras governamentais, a fim de transformá-las em instrumentos estatais de criação e fomento de mercados para a agricultura familiar. Atuam, assim, como estratégias para a produção de alimentos, considerando os

---

<sup>8</sup> Gêneros alimentícios como arroz, feijão, milho e mandioca.

<sup>9</sup> Que, segundo Abramovay, “vão desde cogumelos e escargots até produtos que não contenham insumos químicos em sua composição ou artigos destinados à indústria farmacêutica” (ABRAMOVAY, 1999, p. 09).

circuitos locais de produção. E, ao mesmo tempo, tais políticas públicas, são promotoras de segurança alimentar<sup>10</sup>, viabilizando melhorias na qualidade da alimentação<sup>11</sup> dos beneficiados.

Mesmo que o PAA<sup>12</sup> seja considerado por muitos como política pública estruturante, por excelência, e ainda que reconheçamos a grande vultuosidade de referido programa, este artigo cingir-se-á à análise do PNAE<sup>13</sup>.

## 2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Política pública pode ser conceituada como a soma das atividades dos governos que, agindo diretamente ou através de delegação, influenciam os cidadãos. Logo, trata-se de um conjunto de ações do governo voltadas a produzir efeitos específicos.

Nesse diapasão, a política pública orientará a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático, que é a descontinuidade administrativa resultante da renovação periódica dos governantes, com vistas a potencializar os recursos disponíveis.

### 2.1 Uma Breve Perspectiva Histórica

Originariamente chamado de PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar, o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar foi criado, em 1954, pela CNA – Comissão Nacional de Alimentação, instituição vinculada ao Setor de Saúde Pública, do Ministério da Educação e Saúde

---

<sup>10</sup> A noção de segurança alimentar passou a ser largamente utilizada a partir da década de 70, ainda que seu surgimento seja datado de 1950, – período em que, pós Segunda Guerra Mundial, a população europeia passa a sofrer com crise de produção de alimentos, os quais mostravam-se insuficientes para suprir as necessidades locais. A partir desse cenário de escassez de comida e, utilizando-se de tal argumento, os Estados passaram a aumentar a produção de seus próprios alimentos, com vistas a evitar crises alimentares causadas por boicotes políticos ou pela atuação militar extensiva, resguardando assim a segurança nacional interna de seus países. A segurança alimentar, à vista disso, sempre esteve relacionada ao Estado que tem o papel de promover políticas públicas para assegurar o direito à alimentação a toda sua população (ADAS, 2004)

<sup>11</sup> É importante ressaltar que a alimentação de qualidade passa pelo acesso e pela produção de gêneros alimentícios também de qualidade, enquanto que o combate à fome passa pelo enaltecimento dos potenciais produtivos e das capacidades das populações que, até então, estiveram excluídas das formas hegemônicas de progresso técnico na agricultura.

<sup>12</sup> A título de esclarecimento, cabe pontuar que o PAA atua comprando alimentos oriundos da agricultura familiar (com dispensa de licitação), destinando-os às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como àquelas acolhidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. Opera, também, na formação de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e na constituição de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Deste modo, além de viabilizar o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, o PAA fortalece circuitos locais, regionais e redes de comercialização; enaltece a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; promove hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

<sup>13</sup> Esta que, por sua vez é a política pública mais antiga relacionada à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo reputada como a maior (em termos de abrangência) como garantia do direito humano à alimentação saudável.

Pública. Com caráter assistencial, o programa objetivava, em suma, reduzir a desnutrição do escolar e melhorar os hábitos alimentares.

Em 1955, o PNAE foi transferido do Ministério da Saúde para o Ministério da Educação e Cultura, passando a ser um programa federal oficial (com a edição do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955).

Com a promulgação da Lei de Descentralização do PNAE – Lei nº 8.913, de 12/07/1994, o programa deixa de se reduzir à entrega de alimentos do Governo Federal aos estados e municípios, sem respeito aos hábitos alimentares regionais, transformando-se numa ação coordenada, com planejamento e diretrizes.

Assim, com a descentralização ocorrida em 1994, surgiram ações de incentivo à pequena produção local, das quais destacam-se: o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola; a inclinação pelos produtos in natura, privilegiando-se a compra da produção local; a instrução para a descentralização das aquisições, abstendo-se da compra de alimentos de monopólios; e a constituição da modalidade de gestão escolarizada.

Ao longo dos anos, com a transferência de sua administração para o nível local, o desenvolvimento e a consolidação do PNAE deram-se no sentido da busca uma alimentação saudável, em conformidade com os princípios de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional, preocupado em definir regras que incentivem o desenvolvimento local por parte do Governo Federal.

Foi no interior das políticas alimentares de segurança alimentar e nutricional e do Programa Fome Zero (do Governo Federal) que, a partir do ano de 2003, acentua-se a reconsideração dos programas alimentares, em especial o de Alimentação Escolar. Assim, com essa nova configuração do Estado, acenou-se para o compromisso do Estado com a inclusão dos pequenos produtores e com o reexame dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população.

Nesse contexto, com o objetivo de reconhecer e defender o direito à alimentação no Brasil, em 2006, foi promulgada a Lei n. 11.346 – Lei Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, também conhecida como LOSAN (BRASIL, 2006).

Trata-se da primeira legislação pátria que evidencia a alimentação como um direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal. Ela apresenta, nos seus arts. 2º e 3º, definições acerca do significado do direito à alimentação e da segurança alimentar e nutricional:

Art. 2º A **alimentação adequada** é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na

Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (**Grifei**)

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (BRASIL, 2006).

Art. 3º A **segurança alimentar e nutricional** consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006). (**Grifei**)

Consoante Rocha (2017, p. 111), “com a promulgação da Losan, a garantia do direito à alimentação torna-se mais que uma reivindicação social. Transforma-se em um compromisso estatal, sendo dever do Estado efetivá-lo”.

E, mais do que a disponibilidade de gêneros alimentícios, o acesso dos alimentos pela população também assume um caráter fundamental para a segurança alimentar, associando-se à redução da pobreza, redistribuição de renda e até mesmo à garantia do poder aquisitivo da população. Noutros termos: mais importante que se produzir alimentos em quantidade para todos é a capacidade de que todos tenham acesso a tais produtos.

Já no que se refere precisamente à forma de aquisição de alimento (objeto de análise deste artigo), em 2009, entrou em vigor a Lei nº 11.947, que criou um elo institucional entre alimentação escolar e agricultura familiar ao estabelecer que:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da **agricultura familiar** e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009). (**Grifei**)

Com a mudança nos princípios e formas de aquisição públicas ocorridas a partir de 2009, o PNAE passa a viver um momento fundamental: com essa nova legislação apoia-se efetivamente o desenvolvimento local e sustentável, bem como se promove a SAN.

Isso porque a Lei, no supratranscrito art. 14, resguarda a agricultura familiar, ao tornar obrigatório que, no mínimo, 30% do valor encaminhado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às entidades executoras<sup>14</sup> do PNAE seja utilizado na compra de alimentos desses fornecedores (agricultores familiares). Além disso, as compras, que até então deveriam

---

<sup>14</sup> Quais sejam: estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais.

seguir as orientações legais de isonomia e da concorrência, passam a ser realizadas com dispensa do processo licitatório, por meio das Chamadas Públicas.

### 3. ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

Feitos tais esclarecimentos, tendo a LOSAN como marco inicial do direito à alimentação adequada, o PNAE atua estrategicamente como garantia de alimentação adequada aos alunos e como vetor de desenvolvimento (socioeconômico e cultural) dos agricultores familiares<sup>15</sup>.

O PNAE é considerado, deste modo, como uma forma de minimizar faltas de abastecimento, ao alinhar consumo com produção vinculados à alimentação, promovendo desenvolvimento local e assegurando alimentação saudável.

Quanto ao aspecto de garantia de um direito (fundamental à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional), a partir dessas aquisições da agricultura familiar e o seu fornecimento à merenda, os alunos têm acesso a produtos de maior qualidade, com procedência conhecida, produzidos com mais sustentabilidade e práticas ambientais adequadas (sem uso de agroquímicos, por exemplo).

Outro ponto relevante é o respeito aos hábitos alimentares, cultura e tradição alimentar da localidade, conforme preceitua o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), na medida em que a aquisição de produtores locais está relacionada a alimentos regionais que compõem uma alimentação saudável, diversificada, equilibrada e com alto poder nutricional – o que é de suma importância. Tudo isso acaba contribuindo tanto para a saúde quanto para o aprendizado dos beneficiados.

Destarte, a alimentação escolar tem seu papel estratégico revelado, assegurando parte das necessidades nutricionais diárias do aluno, que por vezes tem na merenda a principal ou única refeição do dia.

Assim, a produção familiar, que até certo ponto sobrevive ao capitalismo e conserva os valores socioculturais da alimentação, contribui ativamente para a segurança alimentar e nutricional da população local, sendo a grande responsável pelo fornecimento de alimentos internamente.

---

<sup>15</sup> Mesmo que já conceituada na seção anterior, cabe ponderar que, enquanto categoria profissional, a agricultura familiar é definida oficialmente pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que também aponta as diretrizes para a elaboração da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Para os efeitos do art. 3º desta Lei, “considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.” (BRASIL, 2006).

Lado outro, o PNAE também atua no aspecto de desenvolvimento local. Pois, a partir de referida regra de aquisição, pela merenda (onde há cliente conhecido e fonte pagadora mais confiável), abre-se o mercado com um bom potencial de recursos aos agricultores, intensificando as atividades nas pequenas propriedades familiares<sup>16</sup> e fortalecendo o desenvolvimento econômico, social e cultural, por reter recursos na própria localidade.

Ou seja, com o acesso à política pública do PNAE, o outrora camponês (agora agricultor familiar), que resistia ao mercado (talvez por aversão ao risco), se integra a ele, sendo inserido no capitalismo.

Noutros termos: ao se estabelecer que no mínimo 30% dos produtos adquiridos pela alimentação escolar sejam provenientes da agricultura familiar, gera-se renda, contribui-se para a permanência dos agricultores no campo, aumenta-se a arrecadação dos municípios onde se localizam as cooperativas e as associações (o que é vantajoso para a administração pública) e, ainda, cria-se empregos.

Soma-se à inclusão ao mercado e à consequente melhoria econômica, o aumento de práticas ambientais mais ecológicas e sustentáveis<sup>17</sup>.

Mais do que desenvolvimento local, portanto, alcança-se um desenvolvimento equilibrado que, segundo Diniz Santos e Isaguirre-Torres (2018, p. 248), é aquele que conjuga “geração de renda, planejamento, controle da atividade econômica, bem-estar social, justiça e, muito importante, meio ambiente”.

## CONCLUSÃO

Demonstrou-se neste texto que, mesmo que parem diferenças entre o camponês e o agricultor familiar, ambos enfrentam, em maior ou menor grau, condições frágeis de produção. Isso porque os dois, originariamente, foram alcançados pela frente de expansão, que se mostrou a forma mais precária de ampliação do capital.

Conforme evidenciado, a frente de expansão compreende a difusão de uma rede de trocas e de comércio na qual, via de regra, inexiste dinheiro. Trata-se, pois, de alusão nominal estatuída por

---

<sup>16</sup> Quanto às propriedades familiares, Benedito Ferreira Marques ensina que este instituto, tipicamente agrário, é de suma importância no processo de democratização da terra, “porquanto atende a um dos princípios basilares do Direito Agrário, que é o de viabilizar o acesso ao imóvel rural a maior número possível de pessoas, notadamente num país como o Brasil, onde há milhões de trabalhadores rurais (os ‘sem terra’), em luta constante por um pedaço de chão no qual possam desenvolver as únicas atividades para as quais têm habitação” (MARQUES, 2004, p. 69).

<sup>17</sup> A agricultura familiar revela-se como mecanismo de grande relevância para a qualidade da alimentação, na segurança alimentar e nutricional (SAN), na valorização cultural dos povos envolvidos em seus processos, bem como na própria preservação do meio ambiente. Constitui-se, dessa maneira, mais do que um setor social e econômico, mas um valor.

quem possui o poder pessoal e o comando dos recursos materiais na sua relação com os indivíduos explorados.

E, nesse cenário de exploração, revela-se o importante papel do Estado enquanto promotor de estratégias voltadas ao desenvolvimento rural, socialmente justas e equilibradas do ponto de vista ambiental. Assim, no panorama de tendências liberais capitalistas, a atuação estatal tem a sua importância destacada a partir da criação e implementação de políticas públicas que, ao mesmo tempo, atendam às demandas do mercado e protejam socialmente os indivíduos e o meio ambiente.

Refuta-se, portanto, a teoria liberal de que o mercado espontaneamente produziria o equilíbrio entre os indivíduos e se admite que ele conserva, sim, desigualdades de condições (as denominadas “falhas do mercado”), que só podem ser sanadas com ações exteriores ao próprio mercado.

A partir dessa necessidade de intervenção do Estado para a proteção social dos indivíduos, desde o início dos anos 2000, o tema mercados institucionais para a agricultura familiar ganhou pauta na agenda do governo, destacando-se as políticas públicas do PAA e do PNAE.

E o que se verifica com tais programas é o redirecionamento do mercado com vistas a incorporar o pequeno e o médio produtor rural – até então excluídos da pauta neoliberal, voltada à concorrência e à centralização dos capitais.

Assim, com o PNAE (objeto de estudo deste artigo) e, principalmente, através do estabelecimento de que, do total dos recursos repassados pelo FNDE, no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, alcança-se um desenvolvimento rural equilibrado.

Notadamente porque aludido programa atua de forma transversal e estratégica: além de garantir alimentação adequada, implementa a inclusão dos agricultores familiares no mercado – por meio da regra de aquisição pela merenda –, bem como se mostra como vetor de desenvolvimento (sustentável) da agricultura familiar.

Nesse descortino, sobretudo por colaborar efetivamente com o desenvolvimento do meio rural, com a intensificação da demanda de alimentos produzidos e fornecidos pelos agricultores familiares, a política pública do PNAE tem sua importância reconhecida.

## **REFERÊNCIAS**

ABRAMOVAY, Ricardo. A microeconomia do comportamento camponês & Os limites da racionalidade econômica. In: ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Editora Hucitec; Campinas: Editora Unicamp, 1998. p. 79-131.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). In: GUEDES, Vicente G. F.; SILVEIRA, Miguel Ângelo. **A agricultura familiar como base do desenvolvimento rural sustentável**. Jaguariúna: Embrapa/CNPMA, 1999.

ADAS, Melhem. **A fome: crise ou escândalo?** 2ª edição reformada. São Paulo. Editora Moderna. 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Disponível em:  
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em: 02 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas/PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa. Período de transição – da “modernização conservadora” à economia do agronegócio & Reestruturação da economia do agronegócio anos 2000. In: DELGADO, Guilherme Costa. **Do Capital Financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. 77-109.

DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRRE-TORRES, Katia Regina. Previdência social, desenvolvimento e soberania alimentar no campo brasileiro. **Revista Da Faculdade De Direito Da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 2, p. 222–253, 2019. Disponível em:  
<<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/52943>>. Acesso em: 22 de agosto de 2020.

ESTEVE, Esther Vivas. **O negócio da comida: quem controla nossa alimentação?** 1ª edição. São Paulo. Editora Expressão Popular. 2017.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 5. ed. rev., atual. e amp. Goiânia: A B, 2004.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora Contexto, 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos. **Revista de Direito Sanitário**, v. 17, p. 107, 2017.

SANTILLI, J. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Editora Peirópolis Ltda, 2009.

SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997.

TRICHES, Rozane Maria; GRISA, Catia. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

WANDERLEY, Maria de Nazareh B. **Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro** in: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20º., Caxambu/MG, 1996. Anais... Caxambu/MG. Outubro 1996.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



# **ADVOCACY: COMO O TERCEIRO SETOR TEM TRABALHADO PARA O ALCANCE DO ACESSO À JUSTIÇA**

## **ADVOCACY: HOW HAS THE THIRD SECTOR BEEN WORKING TO ACHIEVE ACCESS TO JUSTICE**

### **ADVOCACY: CÓMO HA TRABAJADO EL TERCER SECTOR PARA LOGRAR EL ACCESO A LA JUSTICIA**

**BIANCA MARIANO PORTO<sup>1</sup>  
ROBERT BONIFÁCIO DA SILVA<sup>2</sup>**

#### **RESUMO**

O artigo busca conceituar *Advocacy* enquanto apresenta como algumas organizações do Terceiro Setor atuam para ampliar o acesso à justiça, fazendo com que mais pessoas consigam de fato garantir os seus direitos, compreender quais são eles, ter acesso a uma linguagem jurídica simples, ser ouvidos e de fato sentir que tiveram seus anseios atendidos. Parte-se da hipótese de que as Organizações da Sociedade Civil são atuantes na luta por uma justiça mais ampla e acessível. Ao final, se realiza um estudo de caso de como as organizações atuam nesse sentido, tanto a nível de ação para promover o acesso, quanto também na atuação em lobby (*advocacy*) para alcançar novas medidas e políticas públicas que garantam um amplo acesso à população.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça. *Advocacy*. Lobby. Sociedade Civil Organizada. Terceiro Setor.

#### **ABSTRACT**

The article seeks to conceptualize Advocacy while presenting how Third Sector organizations work to expand access to justice, making it possible for more people to guarantee their rights, understand what they are, have access to a simple legal language, to be heard and to

<sup>1</sup> Mestrado em andamento em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialização em MBA em Gestão de Negócios de Impacto Social pela Universidade Positivo. (2021). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG) (2019). Atualmente é sócia da Grifa e fellow da Social Good Brasil. Tem experiência na área de Direito e Administração, com ênfase em Empreendedorismo Social e Terceiro Setor. E-mail: [biancamporto@live.com](mailto:biancamporto@live.com).

<sup>2</sup> Doutor pelo Programa em Ciência Política pela UFMG, Mestre pelo Programa em Ciência Política pela Unicamp. Realizou 2 estágios pós-doutoriais (na UFMG e na FGV-SP). Professor efetivo da Universidade Federal de Goiás, atualmente é cedido para o governo do estado de Goiás, onde exerce o cargo de Subsecretário de Formação de Talentos e Transformação Digital da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação. E-mail: [robertbonifacio@ufg.br](mailto:robertbonifacio@ufg.br).

#### **Como citar este artigo:**

PORTO, Bianca Mariano SILVA, Robert Bonifácio Advocacy: como o terceiro setor tem trabalhado para o alcance do acesso à justiça.  
**Revista de Direito Socioambiental - REDIS,**  
Goiás – GO, Brasil,  
v. 1, n. 02, jan./jul.2023,  
p. 63-75.

Data da submissão:  
03/04/2023

Data da aprovação:  
27/08/2023



---

actually feel that their yearnings have been met. It starts with the hypothesis that Civil Society Organizations are active in the fight for a broader and more accessible justice. In the end, a case study of how organizations work in this direction is carried out, both at the level of action to promote access, but also at the level of action in lobbying (advocacy) to achieve new measures and public policies that guarantee broad access to information to the population.

**Keywords:** Access to justice. Advocacy. Lobby. Organized Civil Society. Third sector.

## **RESUMEN**

El artículo busca conceptualizar la Advocacy y al mismo tiempo presentar cómo algunas organizaciones del Tercer Sector actúan para ampliar el acceso a la justicia, logrando que más personas puedan de hecho garantizar sus derechos, entender cuáles son, tener acceso a un lenguaje jurídico sencillo, ser escuchadas y de hecho sentir que sus deseos se cumplieron. Se parte de la hipótesis de que las Organizaciones de la Sociedad Civil están activas en la lucha por una justicia más amplia y accesible. Al final, se realiza un estudio de caso sobre cómo actúan las organizaciones al respecto, tanto en términos de acción para promover el acceso, como en el lobbying (advocacy) para lograr nuevas medidas y políticas públicas que garanticen un amplio acceso a la población.

**Palabras clave:** Acceso a la justicia. Advocacy. Lobby. Sociedad Civil Organizada. Tercer sector.

## **INTRODUÇÃO**

Através do *advocacy* o Terceiro Setor tem atuado para tentar garantir o acesso amplo e universal à justiça aos cidadãos. É a partir dessa premissa que o presente artigo se inicia, buscando explorar todos os conceitos presentes na mesma. Para compreender como se dá o trabalho da sociedade civil organizada no sentido de uma justiça mais acessível, é importante conceituar, explicar, analisar e entender diversos aspectos envolvidos na questão.

Para tanto, o estudo divide-se em quatro partes: inicia-se explicando o que é o acesso à justiça e qual é o cenário brasileiro hoje, utilizando da multidisciplinaridade, defendida por Bucci, a fim de apresentar uma noção ampla do conceito; a seguir, conceituaremos *advocacy*, a partir da lógica de articulação estratégica do terceiro setor na defesa de pautas consideradas fundamentais a cada organização, focando na atuação na esfera do direito; ambos os pontos serão conectados na terceira parte, demonstrando a nível teórico como o terceiro setor pode fazer e faz uso do *advocacy* visando garantir o acesso à justiça; e, por fim, analisaremos o nível prático, com um estudo de caso de uma organização feminista que há 25 anos luta para garantir os direitos humanos fundamentais das mulheres.

Este estudo é uma pesquisa exploratória, uma vez que objetiva tornar o problema mais explícito e construir hipóteses, e será realizado através de levantamento bibliográfico e análise de

exemplos, através da análise de um estudo de caso, para facilitar a compreensão. O método será o dedutivo, partindo de determinadas premissas em busca de uma conclusão bem fundamentada que satisfaça os questionamentos propostos. Foi aplicado como método de pesquisa para esse estudo a revisão de literatura. A revisão de literatura ocorre visando a conceituação, análise histórica e estudo comparativo dos tópicos, e também a análise de um exemplo prático, para identificar como as organizações do Terceiro Setor atuam hoje para garantir o Acesso à Justiça, por meio da análise da atuação da Themis, com as Promotoras Legais Populares.

## 1 O QUE É ACESSO À JUSTIÇA

É importante entender os diferentes conceitos de Acesso à justiça com base no que foi apresentado pelos diversos autores. Aqui, o acesso à justiça tem como enfoque a noção de justiça e de se conseguir o resultado considerado correto e que era ambicionado pelas partes, em contraste com o mero acesso às instituições de justiça. Destaca-se, ainda, que ao se falar em justiça e em como acessá-la, é fundamental partir de uma análise multidisciplinar, visto que o debate ultrapassa as barreiras do direito e também permeia outras esferas do saber. A análise minuciosa das barreiras econômicas, sociais e institucionais que obstruem o acesso à justiça permite uma visão mais abrangente das disparidades presentes em nossa sociedade.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), em sua obra “Acesso a Justiça” lançam luz sobre a complexidade inerente à busca pela equidade no sistema judiciário. Através da identificação das três distintas 'ondas' do movimento pelo acesso à justiça, Cappelletti e Garth oferecem uma estrutura histórica para compreender a evolução das abordagens na promoção da acessibilidade. A abordagem inicial, caracterizada como a primeira onda, concentra-se na provisão de assistência judiciária aos indivíduos economicamente desfavorecidos, confrontando o entrave financeiro associado ao acesso à justiça. A subsequente segunda onda abrange a representação dos interesses difusos nos tribunais, direcionando seus esforços para mitigar as barreiras organizacionais que dificultam o alcance à justiça. A terceira e última onda, identificada como o "enfoque do acesso à justiça", assume a abordagem mais ampla e inclusiva ao conceito, buscando estabelecer técnicas processuais apropriadas e aprimorar a preparação de estudantes e profissionais do direito para enfrentar os desafios contemporâneos.

A professora Lila Spadoni (2016), também comprehende que a evolução do conceito de Justiça passa por três fases - por ela chamadas de “ondas”: a primeira onda é a da Justiça Distributiva, que investiga a “satisfação nos resultados da distribuição de bens e riquezas” (p.26), e que envolve os princípios da equidade, da igualdade, da necessidade e das leis; a segunda a da

Justiça dos Procedimentos, por meio da qual “os procedimentos moldavam a satisfação das pessoas com os resultados, quando havia uma situação em que um terceiro julgava” (p. 39); e a terceira da Justiça Retributiva, baseada em noção de punição, de retribuição, na qual “um grupo, ou um indivíduo, tem que decidir se alguém tem que ser punido, qual punição que deve ser aplicada e ainda quão severa essa punição deve ser” (p. 52).

No nosso atual contexto, a noção de justiça costuma ser mais usada sob a ótica da justiça retributiva, mas pode ser aplicada em outros contextos comportamentais. Um possível exemplo é a pesquisa do Brasil Giving Report, no qual as pessoas dizem doar “porque quer[em] ajudar as pessoas menos favorecidas do que [elas]”, demonstrando claramente uma noção de justiça distributiva, por meio da teoria da equidade, em que o injusto é o desproporcional e, portanto, seria necessário realizar um re-equilíbrio. É possível também, nesse sentido, se dar enfoque na justiça procedural como meio de obter das pessoas comportamentos pró-sociais

Uma pesquisa na Europa, conduzida por Fosé (2006), identificou o que é conhecido como “hierarquia da justiça social”, que apresenta uma hierarquia de valores que são prioritários, quais sejam: 1. Garantia de bens de base para todos; 2. Reconhecimento dos méritos de cada um; 3. Diminuição das desigualdades sociais. Ainda, na visão de Kant, o “respeito à dignidade do ser humano se traduz na garantia de direitos que lhe são fundamentais, os direitos humanos, direitos estes que têm uma pretensão de validade universal” (Azevedo Neto, 2017). Tudo isso traz à luz o debate do que de fato seria o conceito de Acesso à Justiça. Seria então, o acesso à justiça o mesmo que o acesso ao poder judiciário?

Entende-se que o que temos hoje em nosso ordenamento jurídico é que justiça não é um “sistema de justiça” de fato, mas apenas o judiciário. Contudo, com base em todos os estudos realizados, essa não deveria ser a realidade. Mancuso (2018), ressalta as diferenças entre a realidade jurídica vivida e a Constituição, que trazem ares ufanistas e por vezes irrealistas, uma vez que nosso ordenamento conversa com o legislador e não com jurisdicionado. Desse modo, o que temos hoje é um judiciário que pouco se esforça para se fazer entender e para ouvir aquele que está do outro lado, dificultando que a justiça de fato seja alcançada. É importante trazer que a “Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que um simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas” (Azevedo Neto, 2017).

Rodolfo Mancuso (2018) traz alguns conceitos ao falar do tópico, como a garantia de acesso à justiça, a universalidade da jurisdição, a ubiquidade da justiça, e, ainda, um paralelo com o demandismo judiciário. O autor traz que o cidadão comum não tem controle da criação da norma legal que pudesse vir a ferir o enunciado, mas nem por isso a pessoa pode deixar de levar à justiça

as lesões sofridas ou temidas, e, mais do que isso, que o legislador não pode deixar de apreciá-la caso alguém as leve. Traz, ainda, o direito de acesso à justiça em um sentido contemporâneo, de Flávio Galdino, que:

- I - Se baseia na isonomia material e efetividade do processo
- II - Contempla a relação processual propriamente dita e não as relações entre o poder judiciário e os demais poderes
- III - Se dirige à efetividade da tutela jurisdicional
- IV - Se dirige fundamentalmente ao legislador
- V - Promove a implementação de meios alternativos de solução de controvérsias  
(Mancuso, 2018)

Ou seja, não se trata apenas do conceito de acesso à justiça em sua literalidade (já que temos muitas vias de acesso, a saber, com a assistência jurídica integral e gratuita), mas, além, dos modos e meios com os quais o estado é capaz de assegurar a finalidade última do processo, ou seja, o acesso à ordem jurídica justa propriamente dita. Se chega no que é exposto por Flávia Zanferdini ao expor o Acórdão do tribunal constitucional português, que, além do acesso aos instrumentos de justiça, expõe a necessidade de respeito aos prazos, ao processo e procedimentos, aos princípios e direito fundamentais e direito do cumprimento da sentença. E, ainda, para além do julgamento justo, se acresce o exposto por Spadoni (2016), acerca do direito de ser ouvido e de se ter uma linguagem acessível para que se possa de fato compreender o que está sendo feito. Essa sensação de justiça traz, entre seus efeitos positivos, um meio de aumentar a paz social.

É importante realizar essa conceituação para que se entenda que o que se busca não é apenas que a pessoa tenha acesso às instâncias e ao judiciário, mas que ela de fato veja a decisão mais justa sendo tomada e não se sinta como vítima do sistema. Essa distinção permite realizar a relação entre o Acesso à Justiça e o trabalho de organizações da sociedade civil para fazer com que ele chegue a cada vez mais indivíduos.

## 2 O QUE É ACESSO ADVOCACY

Aqui, o que se busca é fazer entender o que é *Advocacy*, como ele funciona, e quais são os seus objetivos. Ele pode ter como objetivos resultados diversos, seja criar uma nova lei, melhorar uma lei já existente ou promover a correta aplicação da lei adequada em vigor. Busca-se, ainda, fazer a distinção de *advocacy* como um “lobby do bem”, explicar como ele costuma ser aplicado, e demonstrar um pouco dos processos para que ele seja implementado.

Uma boa forma de começar a falar sobre o assunto é com a célebre frase de Noam Chomsky: “Se você vai a um protesto e depois vai para casa, já fez algo. Mas aqueles que estão no

poder podem sobreviver a isso. O que eles não suportam é pressão constante e crescente, organizações que não cessam, pessoas que seguem aprendendo com o que fizeram e fazendo melhor nas próximas vezes.” Esta citação ainda pode ser complementada por Jim Schultz que declara que “a ação cidadã é um dos recursos mais preciosos da democracia, e nunca algo que possamos desperdiçar - especialmente agora” (em tradução livre do original: “*citizen action is one of democracy's most precious resources and never something we can afford to waste—especially now*”).

Acredita-se que, desde as primeiras civilizações do mundo, as pessoas já se uniam para ajudar umas às outras em suas necessidades - fosse atravessar os rios ou compartilhar seus alimentos e moradia. Logo, para Mike Hudson (1999), “o surgimento do Terceiro Setor se liga aos primórdios da humanidade.” São agrupadas como Organizações do Terceiro Setor aquelas que - quer sejam benéficas, religiosas, esportivas, culturais ou assistenciais - não são entidades públicas nem empresas orientadas pelo lucro.

Contudo, como exposto por Liza Ramos (2018), além do trabalho com as ações sociais em prol das causas para as quais trabalham, por vezes as organizações da sociedade civil também dão um passo além, para atuar na causa raiz do problema em conjunto com o Estado, e se organizam na defesa e articulação de pautas, para que elas passem a figurar na agenda política de políticas públicas. Esse é o *advocacy*.

Isso ocorre porque cada organização é criada para combater uma violação, defender um direito e lutar por uma causa, estas estando quase sempre focadas na garantia dos direitos fundamentais. Contudo, por maior e mais bem articulada que a organização seja, ela dificilmente será capaz de atender a toda a população que necessita de seus serviços, e também enfrentará grandes desafios ao tentar fazê-lo de modo permanente. Assim, acaba chegando um momento em que ela precisa parar de tratar os sintomas do problema, ou seja, as necessidades imediatas e os efeitos de sua existência, e focar na necessidade de agir diretamente sobre a origem dele, para evitar que ele sequer se desenvolva. É como construir uma ponte para que as pessoas não precisem atravessar o rio nadando, e “o *advocacy* consiste no passo seguinte dessa metáfora, atuando diretamente nas causas dos problemas e, juntamente com o Estado, construindo pontes, metafóricas e reais” (Ramos, 2018, p. 21).

A palavra tem sua origem no termo em latim *advocare*, que significa argumentar em favor de algo ou alguém. Segundo Liza Valença Ramos, “*advocacy* consiste na criação de estratégias que influenciem positivamente políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. Trata-se de uma solução estruturada para intervir em um problema complexo, que é a interação da sociedade civil

com o Estado e, em última instância, com o poder.” (2018, p. 31). E esse é um dos pontos centrais de um bom *advocacy*: a estrutura.

Como exposto por Schultz (2017), não é possível realizar *advocacy* sem antes se pensar em estratégia. Abraham Lincoln uma vez disse “Me dê seis horas para cortar uma árvore e eu passarei as primeiras quatro afiando o machado” (em tradução livre do original: “*Give me six hours to chop down a tree, and I will spend the first four sharpening the axe*”). Para ser efetiva, a estratégia deve levar em conta onde se está, onde se quer chegar, e traçar o caminho pelo qual se chegará até lá. Ele traz três perguntas fundamentais para essa visão estratégica que irá guiar as futuras ações e táticas: 1. O que você quer? 2. Como está o mapa político sobre esse tema? 3. O que você vai fazer?

É nesse momento de definição de estratégia que será definido o objetivo da articulação, que pode ter diferentes metas, como apresentado por Liza Valença Ramos no quadro a seguir:

Quadro 1 – Situações e respostas de *Advocacy*

Situação:	Ação de <i>advocacy</i> terá como foco:
<b>Não existe lei ou política sobre determinado tema:</b>	Propor uma nova lei ou política.
<b>Já existe uma lei ou política em vigor, mas, é injusta ou ineficaz:</b>	Alteração ou revisão da lei ou política em vigor.
<b>Já existe lei ou política adequada em vigor, mas, não está sendo aplicada:</b>	Promover a aplicação da lei ou política em vigor.
<b>Já existe uma lei ou política adequada em vigor, mas, a sua aplicação se dá de forma injusta ou discriminatória:</b>	Aperfeiçoar a sua aplicação.
<b>Existe uma lei ou política adequada em vigor, mas, o governo ameaça mudá-la:</b>	Impedir as mudanças propostas e manter a lei ou política existente.

Fonte: (Ramos, 2018)

Todas essas definições e entendimento do termo são fundamentais para que seja possível relacionar o conceito de *advocacy* e o conceito de acesso à justiça explicado anteriormente, a fim de deixar claro o papel ativo do terceiro setor em lutar pela garantia de direitos, sejam eles quais forem, inclusive, no caso de algumas organizações, no que tange aos direitos de acesso à justiça.

### 3 COMO O TERCEIRO SETOR APLICA ADVOCACY PARA O ACESSO À JUSTIÇA

Nessa seção será feita a correlação entre o *advocacy* e o Acesso à Justiça, realizado por meio da atuação do terceiro setor. Parte-se da ideia de que, no caso estudado, o que se busca com o *advocacy*, principalmente, é que as leis existentes sejam não apenas aplicadas, mas que elas sejam acessíveis para todos, tanto em termos de possibilidade de utilização, mas também de linguagem e

entendimento.

É importante ressaltar que o Acesso à Justiça, como discutido, deve ser analisado sob uma ótica multidisciplinar. Logo, aliado à psicologia, exposta por Spadoni (2016), ao pensar na ideia de acesso precisamos considerar uma psicologia jurídica que ao invés de julgar, intervém, e ajuda na construção de pacificação, e da tentativa de um direito mais humanizado, mais próximo, mais subjetivo, que pensa mais no cidadão e no sofrimento das pessoas. Como dito, não se trata apenas de dar os instrumentos certos ao beneficiário da justiça, mas de torná-la acessível e humanizada.

O processo deveria incluir o acolhimento, pois o que vemos hoje é que a formalidade muitas vezes é opressora para o cidadão comum. A nossa justiça é formal e sem escuta. Contudo, fazer justiça é pacificar, pois aumenta a legitimidade das autoridades e o comportamento pró-social, criando, assim, uma sociedade mais comprometida com a coletividade. Ademais, como ressaltado por Carvalho e Duarte Júnior (2020), o acesso à justiça é essencial e pode ser entendido como um direito de primeira geração, no mesmo contexto em que o princípio do mínimo existencial pode ser analisado como uma perspectiva de dignidade.

É nesse contexto que se insere a atuação da Sociedade Civil Organizada, através do terceiro setor, para se fazer cumprir o que é previsto e garantir o acesso à justiça como direito fundamental, não só de seus beneficiários, mas de toda a população. Como também ressaltado por Watanabe (2019), a participação da comunidade na resolução de conflitos é muito importante, pois é isso que faz com que se chegue mais próximo de uma justiça menos formal e com menos legalismo, tendo o acesso à justiça como informação e conhecimento. Ele ressalta, ainda, que é necessário termos juízes capacitados e sensíveis a lidar com os contextos e as mudanças sociais mutáveis, bem como uma reforma do judiciário em termos de pesquisas, para tratar as causas e não apenas os efeitos.

Logo, como defende Cappeletti (1988), devemos aceitar os ‘invasores’, ou seja, os estudiosos e profissionais de outras áreas do saber, para irmos além do direito formal como mero acesso aos mecanismos judiciais. Como ressaltado por Liza Ramos (2018), no plano do conteúdo do Direito, as ações de *advocacy* das Organizações da Sociedade Civil acontecem normalmente através da participação “na elaboração de propostas de novas leis ou alterações de leis já existentes, nos planos nacional e internacional.”

Contudo, indo além, ao atuarem na esfera política, no sentido de garantir uma justiça acessível à população e se posicionarem frente a temas importantes, como o debate do acesso à justiça, elas passam a ser uma importante ponte entre a sociedade civil e o Estado e “ajudam a corrigir as limitações da democracia representativa e a promover maior participação da sociedade na formulação e implementação das leis e políticas públicas destinadas a garantir direitos, combatendo o déficit de cidadania e promovendo a justiça social.” (Feix, 2004)

O Terceiro Setor, por meio do *advocacy*, exerce essa ponte atualmente contribuindo para:

a definição e positivação de direitos (atuação no plano do conteúdo do Direito); a garantia e efetivação de direitos (atuação no plano da estrutura do Direito); o reconhecimento dos direitos (atuação no plano da cultura do Direito), promovendo legitimidade na ação estatal e justiça social e política. (Feix, 2004)

Cabe ressaltar, ainda, que a política pública tem maior probabilidade de ser pensada e definida quando surge uma ‘janela de oportunidade’, ou seja, quando a questão problema se torna relevante e necessária, surgem hipóteses para sugestão do problema, e, ainda, o cenário político e de influências se torna favorável para o tema (Pinto, 2008). Esses momentos, além de curtos, são escassos (Krieger, 2015). Por isso, a atuação do Terceiro Setor por meio do *advocacy* é tão importante, pois além de tratar do assunto e aumentar sua relevância, também realiza um trabalho de acompanhamento no sentido de entender quando a janela se abriu, a fim de não perder a oportunidade, que pode ser única.

As organizações que atuam hoje visando a garantia do acesso à justiça costumam atuar em duas frentes, como exposto por Virgínia Feix (2004): a primeira é de garantir o acesso à justiça aos beneficiários diretos da organização, tanto auxiliando-os no sentido de realizar as ações e acessar o judiciário, como também no acompanhamento, suporte e acessibilidade, para que haja plena compreensão do que está ocorrendo no andamento da ação, que as partes sejam ouvidas e que se opte pelos melhores caminhos; a segunda é *advocacy*, através do qual elas lutam para que o trabalho realizado por elas seja mais amplo e acessível para todos, a fim de que deixe de ser apenas um trabalho social realizado por uma organização, mas que se torne uma política pública.

#### **4 O EXEMPLO DAS PROMOTORAS LEGAIS POPULARES**

A partir da análise de um exemplo apresentamos como na prática ocorre tudo o que foi discutido, através de uma organização que atua para promover o Acesso à Justiça para mulheres, tanto a nível de ação - garantindo que casos individuais tenham acesso às instâncias, sejam ouvidas e tenham suas necessidades atendidas - mas também a nível político, por meio do *Advocacy*, lutando com estratégias e realizando *lobby* para que a causa receba atenção e que novas medidas sejam implementadas para que o acesso não seja tão difícil e a luta não seja tão árdua.

Analisaremos aqui a atuação da Themis, organização que atua há 25 anos na defesa e promoção dos direitos das mulheres, tendo como pilares “gênero, justiça e direitos humanos”. O trabalho da organização é pensado estrategicamente para trabalhar em três frentes: “a promoção da educação em Direitos; a articulação das demandas coletivas e individuais com o Poder Público; e o amparo jurídico na proteção e na promoção dos direitos das mulheres.” Para seguir nessas frentes de

maneira mais efetiva, em 1993 foi criado o projeto Promotoras Legais Populares (PLPs), que tem como um de seus objetivos repensar o campo jurídico. Como explicado em seu site:

As Promotoras Legais Populares (PLPs) atuam na perspectiva da ampliação das condições de acesso à justiça exercendo o papel de ponte entre as pessoas e o Estado, entre os sujeitos de direitos e os serviços públicos. Nesse sentido, o projeto de formação das PLPs transforma a história de vida de cada um e de cada uma. Mas esse projeto não seria socialmente sustentável se sua prática não estivesse alicerçada em um projeto político coletivo de transformação da condição social das mulheres e meninas. (PLP, site)

O projeto, que iniciou em Porto Alegre na década de 90, é considerado como política pública não estatal, implementado em 14 municípios do Estado do Rio Grande do Sul e em 11 estados brasileiros, inclusive em Goiás. Isso foi alcançado através de um longo trabalho de *advocacy* realizado pela organização, aliado também com a apresentação de resultados concretos alcançados através do trabalho das voluntárias.

Após a capacitação, as PLPs atuam como voluntárias em sua própria comunidade, e são geridas e conectadas pelo SIM (Serviço de Informação à Mulher) sediado em algum órgão ou serviço público ou comunitário. Elas atuam com a defesa dos direitos humanos das mulheres, por meio de plantões, em que disponibilizam informação, documentação e encaminhamento; na prevenção, por meio de educação comunitária, campanhas e feiras em parceria com entidades da comunidade, na qual tratam de temas como violência doméstica, direitos sexuais, planejamento familiar, entre outros; e há, ainda, o trabalho de promoção, através do qual as “PLPs desenvolvem ações de representação do projeto em defesa dos direitos das mulheres, nas diversas instâncias e através dos diversos mecanismos de participação social e política existentes” (Feix, 2004).

A proposta da organização e do projeto enquanto política pública é de ter Agentes Comunitários de Justiça, análogo ao que se tem hoje com os Agente Comunitário de Saúde em nosso Sistema Único de Saúde (SUS), em que as pessoas capacitadas e sensibilizadas da dimensão do uso político do Direito sejam capazes de atuar como defensoras do Direito de Acesso à Justiça, “pela promoção do processo de especificação do sujeito de direitos calcada na participação social, ou seja, no pluralismo social como condição de reconhecimento do pluralismo jurídico” (Feix, 2004).

Indo além, a organização defende, ainda, que esse mesmo modelo, criado, estruturado e executado por elas no projeto das PLPs, e por elas focado na promoção e defesa do direito das mulheres ao acesso à justiça, seja replicado para organizações que trabalhem com direitos humanos tendo como foco, ou causa, outros segmentos da população - como crianças, idosos, homossexuais, negros, índios, portadores de alguma doença específica, entre outros. Desse modo, através do conhecimento e do uso do *Advocacy*, essas organizações conseguiriam ter uma atuação semelhante

com seus beneficiários, fazendo com que a justiça esteja acessível a mais pessoas, através de seus agentes. Como explicado por Virgínia Feix (2004):

Os agentes serão capacitados para atuarem na base da sociedade contra o déficit de cidadania e proteção integral dos direitos humanos em atividades de defesa, prevenção e promoção que estimulem a consciência do direito a ter direitos, bem como a visibilidade, o encaminhamento e a reparação das violações, inclusive junto aos sistemas regional e internacional de proteção aos Direitos Humanos (Feix, 2004)

A partir dessa atuação conjunta, todos saem fortalecidos, pois o Terceiro Setor como um todo passará a atuar com mais atores organizados estrategicamente, que, através do *Advocacy*, conseguem lutar para que o acesso à justiça seja visto cada vez mais como um direito fundamental, se tornando, de fato, acessível para todos.

## **5 CONCLUSÃO**

Através do exposto, é possível observar, na prática, como o Terceiro Setor tem atuado com o advocacy para promover o acesso à justiça em seu nível material. Isso se dá porque não basta ao cidadão ter acesso aos órgãos e procedimentos, é importante que ele compreenda, ouça e seja ouvido, para que ele consiga compreender o alcance da justiça em todos os níveis. Sem uma preocupação real de que o beneficiário da justiça tenha, até em nível psicológico, como vimos com Spadoni, a sensação de que a decisão justa está sendo tomada, estaremos fadados a um estado de injustiça na nação.

Ainda, como vimos, é importante considerar diversos atores e diversas disciplinas e pensamentos ao pensar nesse acesso, pois, como exposto por Cappeletti, enquanto julgarmos e pensarmos o direito apenas por meio de juristas, não teremos uma compreensão do todo, e o cidadão comum não será contemplado com seus efeitos. É nesse contexto que a atuação do Terceiro Setor se torna tão importante, pois as organizações trabalham com a ponta, e têm, de fato, a noção de qual é a realidade e de quais são as necessidades das pessoas por elas assistidas. E o advocacy é uma importante ferramenta dessas organizações para se fazerem ouvidas, exporem seus pontos e lutarem por uma justiça cada vez mais acessível - sem perder as janelas de oportunidade que se abrem para a possível implementação de uma política pública mais completa e abrangente para garantir o acesso à justiça.

Por fim, através do exemplo prático, foi possível observar uma solução razoável que já vem sendo implementada pela organização Themis, como política pública não-estatal, e que poderia ser facilmente replicável por outras organizações, bem como ser adaptada e implementada pelos próprios agentes estatais. Desse modo, seria possível um trabalho conjunto em prol de garantir a

justiça como direito fundamental, em todos os seus níveis. É inegável a importância da sociedade civil organizada nesse esforço, em que cada ente pode contribuir com aquilo que está dentro de suas capacidades de execução, o conhecimento é compartilhado e a articulação política é contínua, de modo que, no fim, quem mais se beneficia é toda a sociedade, tendo o acesso à justiça garantido, tanto a nível formal, com os processos, procedimentos e órgãos judiciais, quanto a nível material, por meio da linguagem, da escuta e da noção de justiça.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **A justiciabilidade dos direitos sociais nas Cortes internacionais de justiça**. São Paulo, LTr, 2017

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. pp. 241- 278.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Gryan. **Acesso à Justiça**. Trad. Llen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988. p. 7 a 29.

FEIX, Virgínia. Por uma política pública nacional de acesso à Justiça. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 219-224. São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200014&lng=en&nrm=iso)>. Disponível em: 03 maio 2023.

KANIA, John. KRAMER, Mark. Collective Impact. **Stanford Social Innovation Review**. California, winter 2011

KRIEGER, Morgana G. Martins. ANDION, Carolina. Legitimidade das organizações da sociedade civil: análise de conteúdo à luz da teoria da capacidade crítica. **Rev. Adm. Pública**, Edição 48. Rio de Janeiro, 2014. p. 83 a 110.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça condicionantes legítimas e ilegítimas**. 3<sup>a</sup> ed., atualizada e ampliada. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. p. 235 a 250.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, v. 12, nº 1, 2008. p. 27-36.

**PROMOTORAS Legais Populares**. Themis, 2020. Disponível em: <<http://themis.org.br/fazemos/promotoras-legais-populares/>>. Acesso em: 20, janeiro 2021.

RAMOS, Liza Valença. **Advocacy**. Empreendedorismo Social e Inovação Social no Contexto Brasileiro. Edição colaborativa Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Instituto Legado. PUCPRESS. Curitiba, 2018. pg. 243 a 267.

SCHULTZ, Jim. The Art of Advocacy Strategy. **Stanford Social Innovation Review**. California, 2017.

SPADONI, Lila. **Psicologia realmente aplicada ao direito**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2016. 127p.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. Cap. 1, pg. 3 a 10; e, Cap. 5, pg. 29 a 32.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



# A MÍDIA IMPRESSA NA INDICAÇÃO DE MINISTROS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## THE APPOINTMENT OF MINISTERS OF THE SUPREME FEDERAL COURT IN BRAZIL

## LA PRENSA ESCRITA EN LA DESIGNACIÓN DE MINISTROS EN EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

HELEN ROSE CARLOS RODRIGUES GUIMARÃES<sup>1</sup>  
JOSÉ CARLOS FERREIRA NETO<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem por escopo apresentar um esboço histórico acerca do procedimento de escolha de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e a influência do modelo norte-americano. Noutro tanto, busca-se, após investigação em *corpus* jornalístico da mídia impressa, refletir sobre a existência de uma interação midiática no procedimento de indicação e descrever aspectos gerais da dinâmica deste processo. Por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa, com a manipulação dos dados por meio do programa Python, foi feita uma análise a partir da composição do STF entre os anos de 2017 e 2019. Conclui-se que, no processo brasileiro, há uma crescente interação midiática e sua intensidade parece depender de variáveis relacionadas à indicação como: qualificação profissional, proximidade com o governo e o gênero do indicado.

**Palavras-chave:** Mídia impressa. Procedimento de indicação. Supremo Tribunal Federal.

### ABSTRACT

This paper aims to present a historical overview about the appointment process of ministers of the Supreme Federal Court (STF) and the influence of the north american model. After an investigation in the journalistic corpus of the printed media, it is sought to answer whether there is a media interaction in the procedure for appointing ministers and the dynamics of this process. Through a qualitative and quantitative approach, in an analysis of the composition of the STF

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho UNESP/Franca (2020); Especialista em Direito Processual Constitucional na Escola de Magistratura do Estado de Goiás (2017) e em Direito Constitucional e Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2012). E-mail: [helenrcrodrigues@gmail.com](mailto:helenrcrodrigues@gmail.com).

<sup>2</sup>E-mail: [eng.jcfneto@gmail.com](mailto:eng.jcfneto@gmail.com).

Como citar este artigo:

GUIMARÃES, Helen Rose Carlos Rodrigues FERREIRA NETO, José Carlos

A mídia impressa na indicação de Ministros no Supremo Tribunal Federal.

**Revista de Direito Socioambiental - ReDis,**  
Goiás – GO, Brasil,  
v. 1, n. 02, jan./jul.2023,  
p. 76-89.

Data da submissão:  
01/04/2023

Data da aprovação:  
20/06/2023



---

since 2017 until 2019. It concludes that, in fact, there is a growing media interaction and its intensity seems to depend on variables related to the indication such as: professional qualification, proximity to the government and the gender of the nominee.

**Keywords:** Appointment procedure. Printed media. Supremo Tribunal Federal.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar un esbozo histórico sobre el procedimiento de elección de ministros del Supremo Tribunal Federal (STF) y la influencia del modelo norteamericano. Por otro lado, luego de indagar en el corpus periodístico de los medios impresos, buscamos reflexionar sobre la existencia de una interacción mediática en el procedimiento de postulación y describir aspectos generales de la dinámica de este proceso. A través de un enfoque cualitativo y cuantitativo, con manipulación de datos a través del programa Python, se hizo un análisis de la composición del STF entre los años 2017 y 2019. Se concluye que, en el proceso brasileño, hay una creciente interacción de los medios y su intensidad parece depender de variables relacionadas con la nominación, tales como: calificación profesional, proximidad al gobierno y género del nominado.

**Palabras clave:** Medios impresos. Procedimiento de nominación. Supremo Tribunal Federal.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as indicações e a própria composição do Supremo Tribunal Federal tem sido objeto de atenção da mídia, da sociedade e, também, da literatura acadêmica brasileira. Autores como Santos e Das Ros (2008), Turner e Prado (2009), Arguelhes e Ribeiro (2010); Jaloretto e Miller (2011), Oliveira e Garoupa (2011), Silveira e Groth (2012), Deposato, Ingram e Lannes (2015) aplicaram diferentes técnicas de análise sobre a composição do Supremo, sejam relacionadas às estratégias que envolvem as indicações ou a eventuais influências do Poder Executivo sobre o STF; a dinâmica que envolve a confirmação do Senado brasileiro das indicações; o perfil profissional dos ministros, entre outros aspectos.

No entanto, tem sido pouco explorada a relação entre a mídia e as indicações ao Supremo. O termo “mídia”, nesse sentido, se refere aos veículos de informações que propagam mensagens por meio da comunicação em massa: jornais, revistas, rádio, televisão, redes sociais, informativos, etc. A eventual repercussão das indicações do Supremo não deve ser desprezada, haja vista que reflete discussões institucionais relevantes e permite uma ampla participação social no debate sobre a escolha de ministros. Por outro lado, o sistema brasileiro de indicações é o mesmo aplicado à Suprema Corte dos Estados Unidos e, no modelo de origem, a mídia é participante ativa do processo, interferindo, inclusive, na confirmação do nome indicado (ou sua retirada) – como pode ser observado, por exemplo, no episódio de indicação de Robert Bork feita em 1987 pelo presidente Ronald Reagan.

Este estudo buscou, inicialmente, tratar sobre a influência norte-americana do modelo de indicação brasileiro, além de realizar uma revisão histórica das indicações do Supremo desde a sua criação. Posteriormente, diante da impossibilidade de se abranger todo o universo instrumental que compõe o espectro da mídia, a investigação passou a buscar a possível interação entre a mídia impressa e as indicações do Supremo, tomando-se como recorte de análise a composição do Supremo Tribunal Federal entre 2017 e meados de 2019, enquanto estavam investidos no cargo os ministros: Celso de Mello; Marco Aurélio Mello; Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia Rocha, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Maria Weber, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Os veículos da mídia impressa escolhidos foram a Folha de S. Paulo, Estado de S. Paulo e O Globo. Compuseram o *corpus* da investigação as notícias veiculadas desde a indicação até a data de confirmação do candidato. Para a abordagem quantitativa, os dados coletados foram manipulados pelo sistema Python; na abordagem qualitativa alguns critérios foram definidos como qualificação profissional, proximidade com o governo que realizou a indicação e gênero, tornando possível uma reflexão sobre os achados.

## 1 A INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA PARA O MODELO DE INDICAÇÕES AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O modelo brasileiro de escolha de ministros para a composição do Supremo Tribunal Federal não é inédito: tem suas raízes, em verdade, no sistema adotado para a Suprema Corte norte-americana, descrito pelo art. 2º da Seção II da Constituição dos Estados Unidos.

The President [...] shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments. (THE CONSTITUTION..., [1787] 1994).

Como se observa, o presidente tem o poder de indicação e o Senado deve confirmar o nome do indicado. Este arranjo procedural para a indicação dos juízes da Suprema Corte foi objeto de ampla discussão durante a Convenção de Filadélfia (MARCOTTE, 2002). Segundo Marcotte (2002) este debate tem como *background* dois grupos políticos de ideias distintas: aqueles que desejavam uma maior centralização de poderes no Poder Executivo e os que buscavam descentralizar esta força.

Uma série de propostas foram apresentadas na Convenção de Filadélfia para estruturar a forma de composição da Suprema Corte. O dissenso entre os fundadores foi tão forte que foi

preciso um comitê especial para designar como se daria o procedimento de nomeação dos juízes da Corte (EPSTEIN; SEGAL, 2005).

Por fim, foi definido que o arranjo se daria com a indicação pelo presidente após o aconselhamento e consentimento do Senado. Esta proposta já havia sido apresentada por Alexander Hamilton, antes do comitê especial, mas naquela oportunidade havia sido rejeitada (EPSTEIN; SEGAL, 2005).

Na obra *O federalista* é possível identificar o fundamento de Hamilton para defender a escolha presidencial e a apreciação do Senado das indicações à Suprema Corte. Primeiro, a ideia visava diminuir a barganha política, sem que a escolha do nome fosse resultado de um triunfo partidário. Noutro tanto, de acordo com Hamilton (2003), o presidente possuía a virtude necessária para reconhecer a aptidão e o talento para a função. O Senado, neste cenário, tinha a função de contrabalancear o poder presidencial, vigiando, portanto, as indicações e evitando as de cunho pessoal, parental, muito ambiciosas ou populares.

Entende-se que este exercício de cooperação entre Executivo e Legislativo reflete a preocupação em se criar um sistema de freios e contrapesos para se evitar a tirania do absolutismo. Neste sentido, a Convenção de Filadélfia buscou o sistema de separação de poderes. Nos capítulos XLVII e LI de *O federalista*, Montesquieu é mencionado como “oráculo sempre consultado e sempre citado” e considerado aquele que melhor desenvolveu a ideia de separação de poderes (HAMILTON, 2003). Observa-se, portanto, na Constituição norte-americana, a tentativa de se buscar um equilíbrio entre autoridade e liberdade, buscando certo limite para o Poder Executivo e, deste modo, garantindo segurança à liberdade dos cidadãos.

A respeito da indicação, o texto constitucional norte-americano menciona que o candidato indicado pelo presidente deverá ter a recomendação e o consentimento do Senado: “*with advice and consent of Senate*”. Apesar da celeuma acerca da interpretação do que seria a recomendação do Senado, desde a origem do procedimento, o presidente apresenta o nome do indicado e a aprovação do Senado é obtida pelo voto da maioria dos senadores.

Desde a criação do STF, o modelo brasileiro refletiu o mesmo formato de indicação norte-americana para a composição. Hoje, de acordo com o art. 101 da Constituição brasileira, os ministros são nomeados pelo presidente da República, após a aprovação da maioria absoluta do Senado (BRASIL, 1988). Assim, há um contrapeso na indicação: os Poderes Executivo e Legislativo interagem na escolha da composição do Supremo – instituição que ocupa a cúpula do Poder Judiciário brasileiro.

## **2 UM BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE INDICAÇÃO DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Na América Latina, o constitucionalismo recebeu forte influência do triunfo apresentado pelo constitucionalismo estadunidense (GARGARELLA, 2016). Não parece causar estranhamento, portanto, que a forma de composição do Supremo Tribunal Federal tenha tido como modelo o sistema norte-americano.

Na realidade, antes da existência do Supremo, o Brasil contou com dois outros tribunais de cúpula: a Casa de Suplicação e o Supremo Tribunal de Justiça. O primeiro, com existência ainda durante o Brasil colonial, funcionou até 1828. Após a promulgação da Constituição de 1824, com a independência do país, houve uma reestruturação do Poder Judiciário e a criação do Supremo Tribunal de Justiça: sua composição se dava por juízes letRADOS e promovidos por antiguidade.

Neste momento da história, a Constituição previa um Poder Moderador que distorcia completamente a ideia de uma fiscalização constitucional pelo Poder Judiciário, vez que a figura do imperador tinha a competência de dirimir conflitos envolvendo os outros três poderes, tornando inviável o controle de constitucionalidade (CLÈVE, 2000; MENDES, 2012).

Nos últimos anos de Brasil imperial, já se buscava uma reformulação do sistema judiciário brasileiro. Segundo Rodrigues (1965), o Imperador do Brasil teria dito as seguintes palavras:

Estudem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington. Creio que nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana. Quando voltarem, haveremos de ter uma conferência à este respeito. Entre nós as coisas não vão bem, e parece-me que se pudéssemos criar aqui um tribunal igual ao norte-americano, e transferir para élle as atribuições do Poder Moderador da nossa Constituição, ficaria melhor. Dêem toda atenção à este ponto. (RODRIGUES, 1965, p. 1).

Segundo Vieira (1994), D. Pedro II pediu para que Salvador Mendonça e Lafayette Rodrigues Pereira estudassem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington, quando estes partiram para os Estados Unidos, a fim de se realizar posteriormente uma conferência a esse respeito.

A reformulação, no entanto, não ganhou corpo. Com o fim do Brasil imperial, o Poder Judiciário buscou uma nova estrutura sob forte influência de Rui Barbosa e de seus ideias republicanas. Rui, renomado jurista, era conhedor do direito anglo-saxônico e contribuiu para uma elaboração da Constituição de 1891 com inspiração no modelo norte-americana, acreditando-se ser o mais moderno na época, haja vista o triunfo democrático vivido pelos Estados Unidos (CAMARGO, 2002). Rui defendia a ideia de proteção da supremacia da norma constitucional e de

sua proteção pelo Poder Judiciário, assim como se estabeleceu no sistema estadunidense (ALVES JÚNIOR, 2004).

A criação do Supremo Tribunal Federal se deu em 1890 a partir do decreto-lei n. 510 de 1890. Sua primeira composição contou com 15 ministros, os quais em sua maioria eram os antigos ocupantes das cadeiras do Supremo Tribunal de Justiça do Império. Se o modelo de indicação dos ministros passou a ser o mesmo da Suprema Corte americana, conforme estabeleceu o art. 48, n. 12 da Constituição de 1891, os requisitos para o cargo eram uma inovação: os indicados deveriam ter notável saber e reputação.

Estes requisitos, entretanto, foram alterados após a provocações do governo Floriano Peixoto contra o STF. A primeira Constituição republicana não exigia o notável saber relacionado, especificamente, à área jurídica. Nesta moldura, o presidente indicou Cândido Barata Ribeiro para o cargo. Barata Ribeiro era um importante médico da área sanitária e clínica (ARAÚJO; SILVA, 2018; PINTO, 2010; CHALHOUB, 1996) e atuava politicamente, presidindo o Conselho Municipal em 1891 e tendo sido prefeito do Rio de Janeiro em 1982 (SILVA, 2012).

A indicação de Barata Ribeiro não foi passou, de imediato, pelo crivo do Senado, uma vez que a Constituição de 1891 permitia o exercício provisório do cargo até a apreciação dos senadores. O médico atuou por quase um ano no STF até ser rejeitado por não ter formação acadêmica jurídica (COSTA, 2006; RODRIGUES, 1965). A este episódio se atribui a mudança dos requisitos constitucionais para o cargo de ministro do Supremo, que passou de notável saber para “notável saber jurídico”.

Em uma digressão histórica de todas as indicações ao Supremo, nota-se que apenas cinco indicações presidenciais foram recusadas, todas feitas pelo Marechal de Ferro. Além de Barata Ribeiro, Innocêncio Galvão de Queiroz, Antônio Caetano Séve Navarro, Francisco Raymundo Ewerton Quadros e Demosthenes da Silveira Lobo tiveram seus nomes recusados (MELLO, 2004).

Esta evidência histórica de cinco recusas em um único governo foi objeto de estudo por Oliveira (2009). A autora demonstrou em sua investigação que o Senado já recusou nomes por motivações políticas – além do caso de Barata Ribeiro, pela incontestável ausência de saber jurídico – como a recusa de Seve Navarro e Silveira Lobo.

### **3 A MÍDIA IMPRESSA NAS INDICAÇÕES DO SUPREMO**

A escolha por investigar a partir da mídia impressa se justifica pelo fato de o jornalismo impresso conservar a maneira tradicional de se entender o processo informativo, reforçando a ideia de notícia fechada em forma e conteúdo, imutável após a publicação e distribuição. (BERTOCCHI,

2013, p. 2). A imutabilidade do resultado final – que não mais se aplica às novas concepções digitais do jornalismo – dão-lhe uma qualidade importante: a de fonte documental da história, conservando nas folhas de jornais os fatos que mereceram a atenção da sociedade em determinados momentos.

Com o desenvolvimento das mídias eletrônicas, ainda que tenha havido queda na circulação, as tiragens impressas resistem e permanecem. Integrada a plataformas online de comunicação, a mídia impressa ainda atua na distribuição tradicional de suas folhas nas bancas e residências (SILVEIRA, 2017, p. 60).

Passando para as questões metodológicas, com o intuito de verificar os contornos da interação entre a mídia impressa e as indicações do STF, a pesquisa considerou relacionar todas as indicações feitas dos ministros que compuseram o tribunal entre 2017 e 2019:

**Quadro 1 – Ministros do STF**

<b>Ministro</b>	<b>Data inicial da coleta</b>	<b>Data final da coleta</b>
José Celso de Mello Filho	04/05/1989	07/06/1089
Marco Aurélio Mendes de Farias Mello	02/05/1990	11/05/1990
Gilmar Ferreira Mendes	24/04/2002	14/05/2002
Enrique Ricardo Lewandowski	06/02/2006	14/02/2006
Cármem Lúcia Antunes Rocha	10/05/2006	24/05/2006
José Antônio Dias Toffoli	17/09/2009	30/09/2009
Luiz Fux	1º/02/2011	09/02/2011
Rosa Maria Weber Candiota	07/11/2011	06/12/2011
Luís Roberto Barroso	23/05/2013	05/06/2013
Luiz Edson Fachin	14/04/2015	12/05/2015
Alexandre de Moraes	06/02/2017	21/02/2017

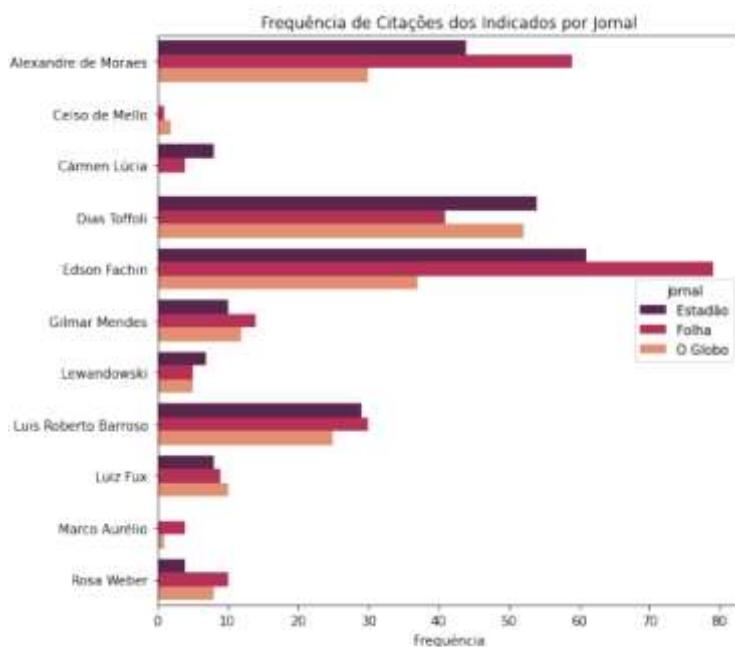
Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

Estabelecidas as indicações, optou-se por realizar a busca nos jornais de grande circulação, por refletirem as principais pautas midiáticas do país ao terem um alcance significativo na sociedade: Folha de S. Paulo, Estado de S. Paulo e O Globo. Para aferir a relevante circulação dos impressos escolhidos, os relatórios de auditorias do Instituto Verificador de Comunicação foram investigados, pois neles estão estabelecidos os números de circulação.

Por fim, para a seleção das notícias, se estabeleceu o marco temporal entre o dia da indicação e o dia da confirmação pelo Senado. Foram coletadas 663 notícias após o exame de mais de seiscentos exemplares. Todas as notícias foram catalogadas conforme sua fonte (colunistas, leitores, direção etc.).

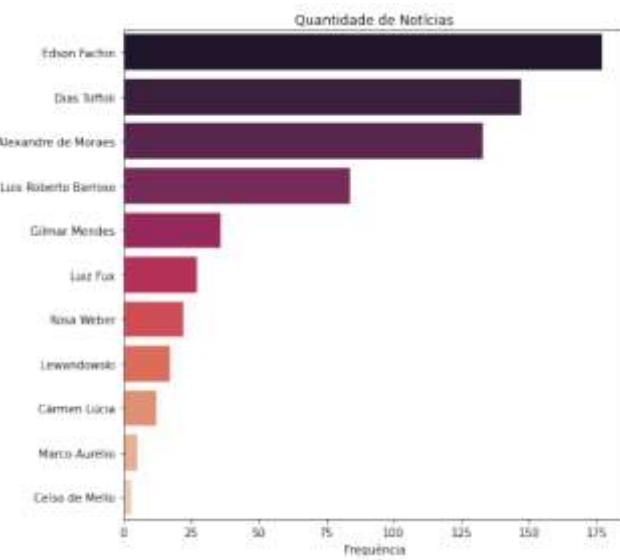
Foi possível verificar, por meio de uma análise exploratória dos dados na programação Python a quantidade de menções/notícias atribuídas a cada ministro indicado. A Folha de S. Paulo foi o veículo impresso que mais repercutiu as indicações, seguida do Estado de S. Paulo e O Globo:

**Gráfico 1 – Frequência de citações por jornal**



Fonte: elaborado pela autores, 2020.

Nota-se uma crescente de notícias jornalísticas sobre a indicação desde Celso de Mello, o ministro mais antigo na composição recortada para a pesquisa.

**Gráfico 2 – Quantidade de notícias**

Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

Entre todas as indicações analisadas, há um salto de 03 menções à de Celso de Mello, em 1989 e a de Fachin (177 menções), em 2015. A indicação de Luis Roberto Barroso e Edson Fachin, feitas em sequência, aliás (o primeiro indicado em 2013, o segundo em 2015), mostra uma diferença considerável do dobro de menções jornalísticas: de 84 (Barroso), para 177 (Fachin).

Na perspectiva qualitativa, foram adotados critérios sobre eventuais variáveis que importam para a interpretação dos dados quantitativos: qualificação profissional, proximidade com o governo e o gênero do indicado.

De modo geral, considerando todas as indicações e observando as indicações de Carmen Lúcia (2006) e Rosa Weber (2011), nota-se uma baixa relação de notícias em relação às indicações do gênero feminino. No caso de Carmen Lúcia, curiosamente seu estado civil foi informado pela Folha de S. Paulo, o que não havia ocorrido em nenhuma outra indicação anterior do recorte analisado; e as primeiras divulgações sobre a indicação não apresentavam seu nome, mas o fato de que o presidente havia indicado “mais uma” ou “outra mulher” para o STF (LULA, 2006, p. A8; MAIS, 2006, p. 1). O wordcloud produzido a partir das notícias da indicação apresentam mais claramente a questão de gênero:

**Figura 1 – Nuvem de palavras**



Fonte: elaborado pelos autores, 2020.

Entre as indicações de ambas ministras (2006 e 2011), está relacionada a indicação de Dias Toffoli (2009) - a segunda de maior repercussão entre todas as analisadas, seguida de Fux (2011). A baixa repercussão das ministras pode se relacionar com a baixa controvérsia de suas indicações, pois não há registros sobre proximidade com o governo que realizou a indicação (o que não ocorre com Toffoli).

Em relação à qualificação profissional, o gráfico apresenta uma maior quantidade de notícias relacionadas aos indicados cujos cargos anteriores não se enquadram na magistratura: Fachin, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. No caso de Mendes, o presidente da Associação de Magistrados Brasileiros se posicionou contra a indicação, pela proximidade com o governo de Fernando Henrique Cardoso (AMB... 2004, p. 4).

Sob a perspectiva de proximidade com o governo, as indicações cujas notícias apontavam maior proximidade com o partido do presidente eleito são as que encabeçam o gráfico: Fachin, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Um fato relevante é a de que a repercussão de Marco Aurélio de Mello foi baixa, considerando se tratar de primo do presidente que realizou a sua indicação Fernando Collor de Mello, em 1990. O parentesco, entretanto, não passou desapercebido:

Mesmo em um país em que a bajulação aos poderosos de turno é esporte com incontáveis adeptos, não deixa de chocar a decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST) de propor um primo-irmão do presidente da República como candidato à uma vaga no Supremo Tribunal Federal. Pode ser que o indicado tenha todas as qualificações para o posto. Pode até ser que venha a se revelar rum gênio das letras jurídicas. Mas nada disso vai convencer aquela parcela da sociedade que ainda pensa que a indicação não se deve ao sobrenome Mello ostentado pelo candidato a ministro do STF. Nem adianta, também, alegar que o Mello em questão já havia sido indicado pelo TST ao presidente anterior. Quando Sarney era presidente, podia, agora não. Afinal, deveria valer aquele velhíssimo ditado romano que diz que à mulher de César não basta ser honesta, tem que parecer honesta. Quem vai convencer a sociedade de que o primo-irmão do presidente será imparcial ao julgar, eventualmente, uma causa em que a União for parte (ROSSI, 1990, p. A2).

Ainda que a indicação de Mello parecesse controversa pelo parentesco, o candidato foi confirmado para o STF.

## CONCLUSÃO

A partir da investigação considera-se que a indicação de *justices* para a Suprema Corte fundamenta-se na crença da virtude presidencial em apontar a melhor escolha para servi-la e o Senado realiza o controle através da aprovação/reprovação. O debate para a escolha do melhor modelo de investidura dos juízes que serviriam à Corte – ocorrido durante a Convenção da Filadélfia – aponta para a clássica disputa entre aqueles que defendiam uma descentralização ampla do Executivo e os que acreditavam no fortalecimento de um governo mais centralizado.

No modelo brasileiro, replicado do sistema americano, não se considerou haver uma indefinição de critérios constitucionais para a indicação como no seu paradigma. As rejeições presidenciais ocorridas durante a presidência de Floriano Peixoto são comumente lembradas na literatura acadêmica que se propõe abordar as indicações ao STF e a mudança do critério de “notável saber” para “notável saber jurídico” decorreu de um aperfeiçoamento dos elementos formais para a escolha de ministros, especialmente após a indicação de Barata Ribeiro. O afunilamento do requisito de notável saber para a necessidade do saber jurídico diminuiu, de certo modo, a discricionariedade das indicações. Mas, atualmente, não há pesquisas que respondam haver uma real análise de ambos critérios constitucionais.

Sobre a interação midiática com as indicações, apesar de não haver uma crescente progressiva, há evidências de que nas últimas décadas a mídia passou a se importar com as escolhas presidenciais. A crescente progressiva não se verifica em razão da escolha de Gilmar Mendes para o STF, indicado em 2002, que figura em quinto lugar nas menções em notícias, superando indicações posteriores, como a de Carmen Lúcia (2006), Lewandowski (2006), Rosa Weber (2011) e Luiz Fux (2011). Apesar desta singular interação com Mendes, a mídia passou, de fato, a repercutir amplamente as indicações. A repercussão de Dias Toffoli (2009) também mostra que há casos singulares de maior repercussão, pois ultrapassou a indicação posterior de Alexandre de Moraes (2017).

Noutro tanto, é possível estabelecer um salto na indicação de Barroso (2013) e a subsequente, de Edson Fachin (2015), cuja repercussão está em primeiro lugar e é o dobro da do indicado anterior. Em uma investigação mais profunda sobre o teor das notícias, a aproximação de Fachin com o governo indicado parece ter sido um indicador importante para o aumento de

repercussão. Em segundo lugar está a quantidade de notícias sobre a escolha de Toffoli (2009) também dialoga com a aproximação com o presidente que promoveu a escolha.

Os resultados da pesquisa sugerem a necessidade de aprofundamento e novas investigações a respeito dos critérios de escolha de ministros e as reais controvérsias sobre suas indicações. Noutro tanto, parece ser importante incluir as recentes indicações da última gestão (2019-2022), as quais podem conduzir a diferentes cenários, considerando que questões religiosas (e não de proximidade) foram colocadas em pauta explicitamente na escolha de ministros.

Assim como no sistema norte-americano, a mídia brasileira passou a fazer parte do processo de indicação de ministros do STF, porém, ainda não há evidências que relacione uma forte influência midiática na confirmação das indicações.

A conclusão deverá permitir ao leitor compreender se os objetivos apontados na introdução foram atendidos. Deverá ser elaborada de forma consistente, sem citações, pois é um espaço dedicado para as considerações finais do autor visando apresentar elementos suficientes quanto ao atendimento dos propósitos esperados com a redação do artigo/pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALVES JÚNIOR, L. C. M. **O Supremo Tribunal Federal nas constituições brasileiras**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

AMB é contra Gilmar Mendes no STF. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 maio 2002. O país, p. 4.

ARAÚJO, A. L. T.; SILVA, C. S. G. A indicação de Ministro do STF pelo Presidente da República e a subjetividade de seus critérios à luz do princípio da independência dos poderes. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 4, n. 2, p. 645, 2018.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Indicações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal e seus fins políticos: uma resposta a Mariana Prado e Cláudia Turner. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 255, p. 115-143, set./dez. 2010.

BERTOCCHI, D. **Dos dados aos formatos**: um modelo teórico para o *design* do sistema narrativo do jornalismo digital. 2013. 245 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucional.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm). Acesso em: 16 out. 2020.

CAMARGO, M. L. O Supremo Tribunal Federal: aspectos históricos. In: Seminário O Supremo Federal Na História Republicana, 2002, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Brasília, DF: Ajufe, 2002.

CHALHOUB, S. **A cidade febril**: corticós e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, E. V. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania.** 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

DESPOSATO, S.; INGRAM, M.; LANNE, O. Power, composition, and decision making: the behavioral consequences of institutional reform on Brazil's Supremo Tribunal Federal. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 31, n. 3, p. 534-567, 2015.

EPSTEIN, L.; SEGAL, J. A. **Advice and consent: the politics of judicial appointments.** New York, NY: Oxford University Press, 2005.

GARGARELLA, R. **La sala de máquinas de la Constitución:** dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2016

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista.** Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

JALORETTO, M. F.; MUELLER, B. P. M. O procedimento de escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – uma análise empírica. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 170-187, jan./jun. 2011.

LULA indicará uma mulher para o STF. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 maio 2006b. Nacional, p. A8.

MAIS uma mulher toma posse no STF. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 maio 2006. Capa, p. 1.

MARCOTTE, M. D. Advice and consent: a historical argument for substantive senatorial involvement in judicial nominations. **New York University Journal of Legislation and Public Policy**, v. 5, n. 510, p. 527-535, 2002. Disponível em: <http://www.nyuylpp.org/wp-content/uploads/2012/11/Matthew-D.-Marcotte-Advice-and-Consent-A-Historical-Argument-For-Substantive-Senatorial-Involvement-in-Judicial-Nominations.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MELLO, C. **Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República).** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2004.

MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional.** 7. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, M. A. J. S. C. Sobre a recusa de nomeações para o Supremo Tribunal Federal pelo Senado. **Direito Público**, Brasília, DF, v. 6, n. 25, p. 68-78, jan./fev. 2009.

OLIVEIRA, M. A. J. S.; GAROUPE, N. Choosing judges in Brazil: reassessing legal transplants from the United States. **The American Journal of Comparative Law**, v. 59, n. 2, p. 529-561, 2011.

PINTO, T. L. M. STF: "...precipuamente a guarda da Constituição". **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 16, jul./dez. 2010, p. 237-316.

RODRIGUES, L. B. **História do Supremo Tribunal Federal.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

ROSSI, C. Bajulação e esculhambação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 maio 1990. Opinião, p. A2.

SANTOS, A. M.; DA ROS, L. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário (1829-2006). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 131-149, jun. 2008.

SILVA, M. R. A primeira recusa de nomeação para o Supremo Tribunal Federal pelo Senado – o Dr. Barata Ribeiro. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, v. 1, n. 6, p. 3667-3678, 2012.

SILVEIRA, D. B.; GROTH, T. R. O processo de diferenciação funcional do Supremo Tribunal Federal: padrão de recrutamento e carreiras políticas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindoia. Disponível em:  
[http://portal.anpocs.org/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt2/gt\\_17-2/8033-o-processo-de-diferenciacao-funcional-do-supremo-tribunal-federal-padrão-de-recrutamento-e-carreiras-políticas/file](http://portal.anpocs.org/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt2/gt_17-2/8033-o-processo-de-diferenciacao-funcional-do-supremo-tribunal-federal-padrão-de-recrutamento-e-carreiras-políticas/file). Acesso em: 28 maio 2019.

SILVEIRA, S. C. **Conteúdo jornalístico para smartphones:** o formato da narrativa sistêmica do jornalismo ubíquo. 2017. 223 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

THE CONSTITUTION of the United States of America. [1787] 1994. Disponível em:  
[https://www.senate.gov/civics/resources/pdf/US\\_Constitution-Senate\\_Publication\\_103-21.pdf](https://www.senate.gov/civics/resources/pdf/US_Constitution-Senate_Publication_103-21.pdf). Acesso em: 13 maio 2019.

TÜRNER, C.; PRADO, M. A democracia e o seu impacto nas nomeações dos diretores das agências reguladoras e ministros do STF. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, p. 27-74, 2009.

VIEIRA, O. V. **Supremo Tribunal Federal:** jurisprudência política. São Paulo: Ed. dos Tribunais, 1994.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



# A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO DIREITO DE LIBERDADE DE IMPRENSA EM TEMPOS DE PANDEMIA

## THE SOCIAL REPRESENTATION OF THE RIGHT TO FREEDOM OF THE PRESS IN PANDEMIC TIMES

### LA REPRESENTACIÓN SOCIAL DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE PRENSA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

CINTHYA AMARAL SANTOS<sup>1</sup>  
HUMBERTO CÉSAR MACHADO<sup>2</sup>  
JOÃO FELIPE FLEURY<sup>3</sup>

#### RESUMO

A liberdade de imprensa é o tema foco desse presente artigo, dando-se ênfase na busca pela representação social de determinados sujeitos, entre eles, acadêmicos, professores e servidores públicos, em relação a esse princípio fundamental no contexto da pandemia. O objetivo principal foi compreender o pensamento de acadêmicos, professores e profissionais da área da saúde em relação a atuação da imprensa no período da Covid-19, fazendo uma análise do pensamento desses indivíduos frente ao trabalho da mídia. A pesquisa contou com a participação de 150 entrevistados que responderam duas questões de evocação. A primeira em que o termo indutor foi “Liberdade de Imprensa” e a segunda em que a expressão chave foi “Imprensa e

<sup>1</sup> Doutora em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Mestre em sociedade, tecnologia e meio ambiente pelo Centro Universitário de Anápolis. Especialista em Direito Constitucional e Eleitoral (UCG) e Docência Universitária (UCG); graduada em Direito (UniEVANGÉLICA - 1997). Professora efetiva do curso de Direito da Universidade Estadual de Goiás - Unidade Palmeiras de Goiás. Foi coordenadora do Curso de Direito da Fundação Educacional de Goiás (Faclions), de 2015 a junho de 2016. Professora de Direito Constitucional e Direito Administrativo do Centro Universitário de Goiás (Unianhanguera). Orientadora de Trabalhos de Conclusão de Curso das duas instituições de ensino acima especificadas. Professora da pós graduação do Centro UniGoiás e da Faculdade Lions. Professora em EAD na faculdade Lions. CV: <http://lattes.cnpq.br/9875437300154048>. E-mail: [camarals2013@gmail.com](mailto:camarals2013@gmail.com).

<sup>2</sup> Pós Doutor em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC GO (2016). Doutor em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC GO (2013). Mestre em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC GO (2006). Especialista em História pela Universidade Federal de Goiás - UFG (2002). Graduado em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás (1996). Graduado em Pedagogia pela ISCECAP (2018). Graduado em Letras pela FAFIBE (2019). Membro do Comitê de Ética e Pesquisa e Professor do Centro Universitário Alfredo Nasser – UNIFAN. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC - GO). CV: <http://lattes.cnpq.br/9471137419666996>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4349-455X>. E-mail: [camarals2013@gmail.com](mailto:camarals2013@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília-UNICEUB. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Especialista Lato Sensu em Direito Civil e Processo Civil, com habilitação para Docência Universitária, pela Universidade Cândido Mendes - UCAM. Especialista Lato Sensu em Direito Penal, pela Universidade de Rio Verde - FESURV. Bacharel em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (2006). Docente Permanente no Curso de Direito da Universidade Estadual de Goiás - UEG. Assessor Jurídico de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Analista Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. CV: <http://lattes.cnpq.br/6006721084675033>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1982-3245>. E-mail: [joao.silva@ueg.br](mailto:joao.silva@ueg.br).

#### Como citar este artigo:

SANTOS, Cinthya Amaral; MACHADO, Humberto César; FLEURY, João Felipe. A representação social do Direito de Liberdade de Imprensa em tempos de pandemia.

**Revista de Direito Socioambiental - ReDis,**

Goiás – GO, Brasil, v.1, n. 02, jan./jul. 2023, p. 90-107.

Data da submissão:  
30/04/2023

Data da aprovação:  
15/09/2023



---

Pandemia. Os resultados foram tratados no sistema Iramuteq, sendo o primeiro questionamento verificado através da tabela de frequência, em que se mostrou as palavras mais evocadas. Verificou-se nessa perspectiva que a representação se voltou para a existência da liberdade, que é um direito da democracia e tem a função de levar ao povo as notícias. Na segunda vertente, as respostas geraram uma árvore máxima, em que os troncos principais destacaram os vernáculos Fake News, Informação, Vacina e Sociedade. A reflexão final levou a crer que não se pode censurar o jornalismo, pois se vive em um Estado Democrático de Direito. Deve haver acesso livre as informações verdadeiras em prol do interesse público, principalmente em um contexto tão sério como da pandemia de Covid-19 e as vacinas.

**Palavras-chave:** Imprensa. Liberdade de expressão. Pandemia. Representação.

#### **ABSTRACT:**

Press freedom is the focus of this article, emphasizing the search for social representation of certain subjects in relation to this fundamental principle in times of pandemic. The main objective was to study the thinking of academics, professors and health professionals in relation to the performance of the press during the Covid-19 period, analyzing the thoughts of these individuals regarding the work of the media. The survey had the participation of 150 respondents who answered two evocation questions. The first in which the inducing term was "Freedom of the Press" and the second in which the key expression was "Press and Pandemic. The results were treated in the Iramuteq system, the first question being verified through the frequency table showing the most evoked words. From this perspective, it was shown that representation turned to the existence of freedom, which is a right of democracy in the function of bringing the news to the people. In the second strand, the responses generated a maximum tree, in which the main trunks highlighted the Fake News, information, vaccine and society vernaculars. The idea showed that people think that the media in the pandemic should provide information, take care not to spread falsehoods and focus on social benefits in the dissemination of the vaccine. The final reflection led us to believe that journalism cannot be censored, as we live in a Democratic State of Law, true information must be disclosed in the public interest, especially in a context as serious as the Covid-19 pandemic and vaccines.

**Keywords:** Press. Freedom. Pandemic. Representation.

#### **RESUMEN**

La libertad de prensa es el foco de este artículo, enfatizando la búsqueda de la representación social de ciertos sujetos en relación a este principio fundamental en el contexto de la pandemia. El objetivo principal fue estudiar el pensamiento de académicos, profesores y profesionales de la salud en relación al desempeño de la prensa en el período de la Covid-19, analizando el pensamiento de estos individuos en relación al trabajo de los medios. La encuesta contó con la participación de 150 encuestados que respondieron dos preguntas de evocación. El primero en el que el término inductor fue "Libertad de Prensa" y el segundo en el que la expresión clave fue "Prensa y Pandemia. Los resultados fueron tratados en el sistema Iramuteq, comprobándose la primera pregunta a través de la tabla de frecuencias, que mostraba las palabras más evocadas. Se verificó en esa perspectiva que la representación se volvió hacia la existencia de la libertad, que es un derecho de la democracia y tiene la función de llevar la noticia al pueblo. En la segunda vertiente, las respuestas generaron un árbol máximo, en el que los troncos principales destacaron las vernáculas Fake News, Información, Vacuna y Sociedad. La reflexión final llevó a la creencia de que el periodismo no puede ser censurado, ya que vivimos en un estado democrático basado en el estado de derecho. Debe haber libre acceso a información veraz de interés público, especialmente en un contexto tan grave como la pandemia del Covid-19 y las vacunas.



---

Tradução do resumo para o espanhol.

**Palabras clave:** Prensa. Libertad. Pandemia. Representación.

## INTRODUÇÃO

Dentre os diferentes fundamentos presentes na Constituição Federal, o direito livre de se expressar é fundamental e essencial, pois garante a dignidade do indivíduo e ao mesmo tempo garante a estrutura democrática do Brasil. Não se pode conceber uma vida digna, sem que haja possibilidade de os cidadãos expressarem seus sonhos e convicções. É a garantia de voz do cidadão, inclusive na manifestação de suas correntes ideológicas, filosóficas e políticas.

O objeto desse artigo tem como destaque o estudo sobre a liberdade de imprensa em tempos de pandemia, utilizando-se como referencial teórico-metodológico de investigação a teoria da representação social, no sentido de verificar a percepção a respeito do tema de alguns sujeitos envolvidos no processo. A Representação Social, como um conjunto de conhecimento, analisará as opiniões e imagens dos entrevistados, em relação a atuação da imprensa durante o momento pandêmico no Brasil. O problema levantado é qual o conjunto de ideias formada na pesquisa, em relação a infringência ou não por parte da mídia, no contexto apresentado.

A justificativa para que fosse desenvolvido tal estudo envolveu várias discussões veiculadas em mídias sociais, durante o período mais crítico de isolamento, no contexto da participação da mídia na divulgação de matérias jornalistas. Também o pensamento do cidadão, profissionais da área da saúde, servidores públicos, acadêmicos e professores, da influência midiática, da política no trabalho da imprensa. Esse princípio é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, mas possui limites e a lei traz as consequências quando o mesmo é extrapolado. Por isso a pergunta central para essa pesquisa, como esse direito fundamental foi visto, pensado e idealizado nesses tempos tão sombrios.

O trabalho foi dividido em duas partes. Inicialmente a parte teórica que se pautou no conceito, evolução histórica e a fundamentalidade da norma. Em um segundo momento, dessa primeira parte, estudou-se a teoria das Representações Sociais, abordando-se o conceito e importância para a presente apuração, dos conhecimentos e opiniões apresentados pela pesquisa. Em um segundo momento dedicou-se a discussão dos resultados e foi dividida em análise dos dados sociodemográficos e a verificação das respostas dadas aos questionários. No formulário passado para 150 pessoas, entre professores, acadêmicos e profissionais da saúde foram feitas duas

perguntas de evocação, a primeira utilizou o termo indutor “Liberdade de Imprensa” e a segunda “Pandemia e Imprensa”.

Para as duas verificações foi utilizado o Software Iramuteq. A análise de frequência, com a discussão das palavras mais evocadas, verificada na primeira questão, e a árvore máxima, para a segunda questão. Quando se questionou sobre o posicionamento dos sujeitos em relação a imprensa ser livre, gerou-se uma possibilidade de núcleo central através da palavra “Informação”, que demonstra que os meios de comunicação devem ter liberdade para divulgar as notícias para a população.

Já na análise da segunda pergunta de evocação, concluiu-se que quando se expressou as palavras “Pandemia e Imprensa”, a informação continua sendo o núcleo da representação, confirmando que esse meio foi essencial durante esse momento. Os levantamentos realizados pelo rádio, televisão e jornais são necessários, sempre respeitando a veracidade do contexto, para não causar pânico e causar um desserviço social.

Foi um estudo que refletiu sobre a impossibilidade de que em Estados democráticos haja a possibilidade de se censurar o conteúdo jornalístico. O Brasil não vive mais uma ditadura, e esse direito deve ser resguardo, como assim preceitua a Constituição Federal. O que não se pode aceitar é que esse serviço seja realizado de forma irresponsável ou política e assim passe a gerar informações falsas que gerem pânico a população nacional.

A possível representação social dos sujeitos da pesquisa, dentre eles, profissionais da área da saúde, acadêmicos, professores e servidores públicos, foi de que a notícia deve ser exteriorizada ao cidadão com liberdade, respeito e principalmente que seja uma verdade. A preocupação de informar, deve estar pautada na ética, respeitando os direitos fundamentais da liberdade de imprensa, mas também dos cidadãos em ter uma mídia de qualidade e ética.

## **1 DA LIBERDADE DE IMPRENSA**

Nessa primeira parte será feita uma abordagem bibliográfica a respeito dos aspectos voltados para a expressão “liberdade de imprensa” como direito fundamental, seu histórico e sua importância na regência de um Estado Democrático, como o Brasil.

### **1.1 Aspectos sobre a Liberdade de Expressão**

Existe uma luta constante do ser humano no sentido da busca pelo seu próprio espaço. Ela se reflete na liberdade de se expressar, de manifestar o que o seu íntimo exprime. Hoje o homem pode dizer que é feliz, tendo em vista, que usufrui em suas constituições desse fundamento, o que

não aconteceu em gerações passadas, pois eram obrigados a se submeter ao poder de pessoas mais abastadas, que os impedia de revelar algumas verdades (BARBOSA, 1985).

Mill (1976), em meados do século XIX, explicava que a decisão de formular uma determinada questão por outra pessoa, sem permitir que houvesse a oitiva da outra parte contrária nessa relação era um assunto reprovável. Por isso a importância dessa norma, que se justifica por servir de instrumento para controle da atividade governamental quando estiver exercitando seu poder.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil vem garantir e prever de forma expressa algumas normas inerentes e essenciais para fazer essa barreira nas atuações dos órgãos estatais o que acaba sendo uma condição *sine qua non* dos chamados Governos constitucionais democráticos (SARLET, 2006).

As maiores atrocidades da história do mundo antigo e moderno aconteceram quando o poder de comunicação e de publicidade eram vigiados de perto pelo autoritarismo estatal. Um clássico exemplo, um dos mais memoráveis da história, foi quando Sócrates, filósofo grego, tentava defender seus pensamentos, mas foi condenado pelo seu próprio povo, por ser irreverente e imoral. A condenação à morte aconteceu por seu direito de falar e de se expressar não ter sido respeitado (FARIAS, 2004).

O mesmo autor ainda ressalta que dar à sociedade os meios para se expressarem, mostrarem seus pensamentos é o que distingue os regimes democráticos, do autoritarismo de determinados países atuais. Se torna impossível dizer que uma Nação vive uma democracia se não der aos seus cidadãos normas que lhes dão margem para falar o que tem vontade.

## 1.2 Da Liberdade de Imprensa

É um importante instrumento para a democracia. Através dela pode-se conter abusos de autoridades públicas, por isso se tornou um direito prioritário no âmbito social. Para que ela possa cumprir a sua função de informar, precisa ter em mente a confrontação de opiniões diferentes. Se tiver apenas uma corrente de ideais, o conteúdo pela imprensa produzido se torna vazio (FLEINER, 2003).

### 1.2.1 Evolução Histórica

Ela surge no Brasil em 1808, quando a família real portuguesa aporta em terras brasileiras. O primeiro jornal criado foi a Gazeta do Rio de Janeiro, que começou a circular em setembro daquele ano. Em outubro chega o Correio Brasiliense, que na verdade, foi confeccionado em Londres e proibido de circular livremente no Brasil, por não ser escrito aqui (BAHIA, 1990).

As Constituições brasileiras desde 1824 normatizam esse princípio, e preceituam na Constituição do Império, em seu artigo 179, IV, que todas as pessoas poderiam se comunicar através de seus pensamentos, seja por palavras, escritos ou publicações na imprensa. E deveriam responder, em caso de abuso, que cometessem contra o que regia a lei (BRASIL, 1824).

A Carta Magna republicana (1891) trouxe a norma fundamental da imprensa no artigo 72, § 12º, que se expressa da seguinte forma.

Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórmula que a lei determinar. Não é permittido o anonymato”.

A Constituição de 1934, especifica no artigo 113, IX, que para expressar qualquer assunto a manifestação do pensamento é livre, não podendo haver censura. Nessa lei maior é a primeira vez que se coloca uma ressalva em relação a proibição quanto aos espetáculos e diversões públicas. Já a Constituição de 1967/69 estabeleceu em seu artigo 150, § 8, que a manifestação do pensamento era livre, bem como de convicção política ou filosófica, além de fazer informação sem nenhum tipo de controle. Também nessa lei houve a ressalva dos espetáculos em geral.

O que a diferenciou mais dos outros documentos abordados foi a proibição de propaganda de guerra, de subversão ou qualquer tipo de preconceito de raça ou de classe. Nesse mesmo período promulga-se a chamada Lei de Imprensa, n. 5.520/1967, que tinha como objetivo em sua exposição de motivos o cerceamento ao máximo da liberdade de expressão, para que se perpetuasse o regime autoritário que vigorava naquele período da história do Brasil.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu artigo 5º, inciso IX que é livre qualquer atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, não havendo a possibilidade de censura ou licença por parte do Estado. Sendo assim, existe uma normatização de liberdade ampla para o exercício da expressão popular, sendo a restrição uma exceção e que deve estar expressa na própria Carta Magna brasileira, para poder frear essa autonomia (STF, 2004).

### **1.2.2 O Princípio Fundamental da Liberdade de Imprensa**

São normas que pertencem a todos os seres humanos e se destinam a proteção de um Estado democrático de Direito. É indispensável sem que haja possibilidade de ser retirado, pois se fosse inviabilizaria o andamento do Estado, em todas as esferas. José Afonso da Silva (2008) conceitua como situações jurídicas das quais o homem, em sociedade, não pode conviver sem.

Assegurada na Carta Magna de 1988, ele possui limites, também instituídos no próprio texto constitucional, não podendo o legislador ordinário impor outras limitações. É uma norma que não pode se sobrepor a privacidade, limitação clara e expressa. Dizer que ela é livre, sem exceções é uma violência ao Estado de Direito (CAARVALHO, 1994).

Não se pode negar, como acrescenta Andrade (2007) que a boa imprensa tem um papel importante e essencial no desenvolvimento do civismo da nação, bem como para desenvolver a democracia. Ela atua como um órgão fiscalizador para todo o povo. Rui Barbosa (1990) enaltece essa importância dizendo que ela é a vista do Estado, enxerga o que há por trás dos bastidores, o que se oculta, ou muitas vezes o que pode ser destruído pelas tramas estatais.

Esse fundamento, como todos os outros não tem caráter absoluto e quando há abuso por parte do jornalismo ou qualquer outro tipo de meio de comunicação, se excedendo nas informações pode ocorrer a censura. Deve se caracterizar a ilegalidade ou ofensa aos preceitos da norma máxima brasileira de 1988, principalmente no que diz respeito a dignidade da pessoa humana (MORAES, 2004).

Para Magalhães (2008) esse princípio visa proteger o cidadão, bem como os meios de comunicação, no sentido de quem emite e quem recebe as informações, críticas e opiniões. Para esse autor, ele se resume então em um conjunto de direitos, que estão diretamente interligados com a comunicação, manifestação do pensamento, criação e opinião.

No entendimento de Jose Afonso da Silva (2000, p. 247)

A liberdade de comunicação consiste num conjunto de direitos, formas, processos e veículos, que possibilitam a coordenação desembaraçada da criação, expressão e difusão do pensamento e da informação. É o que se extrai dos incisos IV, V, IX, XII, e XIV do art. 5º combinados com os arts. 220 a 224 da Constituição. Compreende ela, as formas de criação, expressão e manifestação do pensamento e de informação, e a organização dos meios de comunicação, está sujeita a regime jurídico especial.

Após essa breve análise conceitual passa-se a segunda parte. Esse artigo fará esse estudo, usando a Representação Social, conceito que será visto no próximo tópico. As informações repassadas pelos vários meios, como jornalismo, rádio, televisão, em que não se pode determinar especificamente quantas e quais são as pessoas que irão receber as informações é o foco da pesquisa, dando ênfase ao período de pandemia da Covid-19.

## 2 TEORIA DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL

O conceito se localiza entre as fronteiras da sociologia e a psicologia. Vem do termo “representação coletiva”, que foi desenvolvido por Durkheim. Esse estudou e idealizou que o pensamento vinha do comum, do social, da sociedade, ou seja, o conhecimento só teria vida na

experiência que nascesse das relações entre grupos. Para o estudioso significava um conjunto de crenças e que eram condição essencial na elaboração das ideias a formação de conceitos repartidos entre os grupos (DURKHEIN, 1989).

Essa teoria se encaixa na Psicologia Social e sua expressão foi mencionada pela primeira vez pelo autor Moscovici, quando de seu estudo sobre a psicanálise e sua representação social, que recebeu o título em francês de *Psychanalyse: son image et son public*. Foi nessa tese de doutorado que o autor apresentou um estudo detalhado e especializado para compreender como alguns grupos populares significavam o método freudiano (FARR, 1994).

O mesmo autor ensina que a motivação partiu de sua própria crítica aos pressupostos positivistas e funcionalistas das outras vertentes, que não conseguiam explicar a dimensão histórico-crítico de determinado pensamento conjunto. Marcos Alexandre (2004) especifica que:

Outro elemento essencial da realidade na vida cotidiana é a estrutura social. É através da sociedade, da interação e das relações pessoais, que o indivíduo encontra a expressão de sua subjetividade. No compartilhar da intersubjetividade, o ser humano adquire a certeza da realidade vivida e percebe a diferença entre a sua realidade e as outras. A estrutura social é compartilhada pela consciência do senso comum, porque se refere a um mundo que é comum a muitos indivíduos.

Uma característica é a transmissão hereditária, dos antepassados, que de geração para geração vão acrescentando às experiências de cada pessoa tudo o que foi se acumulando na sociedade em relação a sabedoria. Nesse ponto é que existe a divergência de posicionamento de Moscovici, quando estudou o sociólogo. Este acrescentou alguns elementos novos na elaboração do conceito, e deixou claro que não era uma herança coletiva, estática e determinista (MOSCOVICI, 1978).

Para o autor o sujeito passa a ter um papel ativo e autônomo na construção dos ideais sociais. Também tem uma participação dinâmica na construção do coletivo. Na tese por ele elaborada ele defende que são um conjunto de conceitos, frases, explicações, que se originam da vida cotidiana, e surgem das comunicações existentes, no contexto interpessoal (MOSCOVICI, 1981).

Ferreira (1975) também expõe seu conceito a respeito dessa teoria, especificando que é um conteúdo concreto, apreendido pelos sentidos e pelo imaginário social, ou seja, a reprodução daquilo que se pensa. Serão os aprendizados práticos, o senso comum. Focaliza-se no saber e assim já se transpõe o epistemológico, ao passo que se trata de conjuntos de enunciados que definem normas e determinações sócio-históricas em determinadas épocas e contextos.

Como formas de pensamento ativos desenvolvidos em campos socialmente estruturados, será o seu estudo a base para se verificar o pensar social em relação a liberdade de imprensa em

tempos de pandemia. A partir das condições de sua produção, revelada pelos sujeitos da pesquisa, esses núcleos trarão uma possível realidade social, que passam a ser verificadas no método de estudo.

Doise (1993) também reflete que na primeira metade da década de 1990, houve uma dissipação dessa teoria, mas com restrições críticas, inclusive uma intensificação de esforços conjuntos para aprimorar e aperfeiçoar o campo metodológico. O que se tende, na atualidade, é considerar a proposição de Moscovici como a grande teoria, ou seja, aquela composição geral que orienta e dá reforço a pesquisa.

A partir dos conceitos apresentados, esse artigo busca a análise do imaginário social dos sujeitos que responderam a pesquisa, sendo eles, acadêmicos do curso de direito, profissionais da área da saúde, entre eles, médicos e fisioterapeutas. Eles possivelmente, tendo em vista a dinamicidade da representação social, no momento atual, reproduzem um determinado pensamento prático, o senso comum, em relação a liberdade de imprensa, como direito fundamental, e a violação ou não dos direitos dos cidadãos, na época da pandemia da COVID19.

Por isso, essa teoria tem importância para o direito, pois pode construir um papel social através de ideais individuais, com participação na engenharia do coletivo. Ou seja, dentro da autonomia de pensamento de cada um, em relação ao significado da imprensa, no sentido de respeitar direitos fundamentais e ser respeitada, há um pensamento coletivo, dinamizado na realidade social.

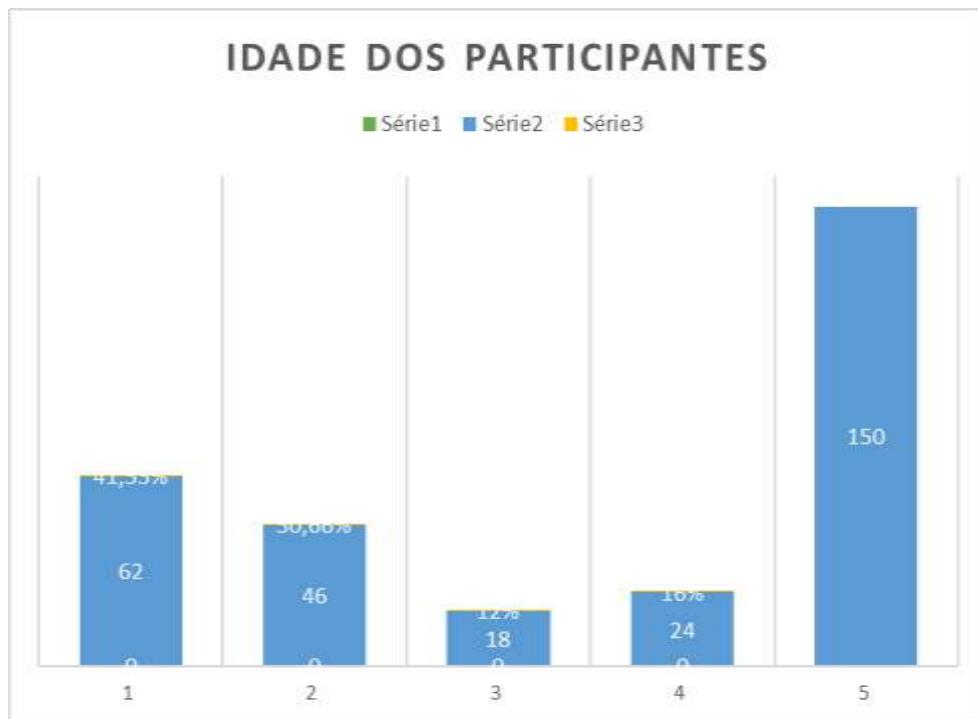
### 3 MÉTODO

Nessa parte do estudo será mostrado o modo como o mesmo foi trabalhado. Será dividido em duas partes, na primeira se apresentará os dados relativos a idade, profissão e sexo dos sujeitos e a segunda os resultados das perguntas feitas nas entrevistas e a discussão a partir das análises realizadas pelo Software Iramuteq. Ao todo foram passados 150 questionários.

#### 3.1 Dados Sociodemográficos

A pesquisa contou com a participação de 150 sujeitos, que em relação a idade foram divididos da seguinte forma: Entre 15 a 25 anos, responderam o questionário, 62 pessoas; de 26 a 35, 46 entrevistas foram realizadas; de 36 a 45 anos, um total de 18 e por fim acima dos 45 anos 24 cidadãos deram respostas ao formulário apresentado. O gráfico 01 abaixo mostra o quantitativo e percentual de cada uma das projeções.

Gráfico 01: Média de Idade dos Participantes



**Fonte:** Elaboração dos autores.

Em relação as profissões, dentre os 150 componentes, 80 eram acadêmicos do ensino superior; 14 professores, 14 trabalhadores da área da saúde, que foram escolhidos por estarem na linha de frente no combate a Covid19, mas sem qualquer tipo de identificação. O que possuíam outras ocupações, diferentes das apresentadas, 42. O gráfico 02 faz essa amostragem abaixo:

Gráfico 02: Profissão dos Entrevistados



**Fonte:** Elaboração dos autores.

Em relação ao sexo, 92, que equivale a 61% do total eram do sexo feminino. O restante, 58 homens, em percentual de 150, 39%. O gráfico 03 retrata as informações.

Gráfico 03: Sexo dos Participantes



**Fonte:** Elaboração dos autores.

Após a análise dos dados sociodemográficos, o próximo tópico fará um estudo e discussão dos resultados extraídos dos questionários que foram tratados no sistema Iramuteq.

### 3.2 Resultados e Discussão

No formulário respondido por 150 sujeitos não identificado nominalmente, apenas de forma genérica, foram feitas duas perguntas de evocação, em que os sujeitos deveriam, a partir de uma expressão indutora, dizer as primeiras cinco palavras que lhes vinham à mente. As perguntas inseridas no programa Microsoft forms foram:

1. Quando você escuta a expressão “Liberdade de Imprensa”, quais são as cinco primeiras palavras que lhe vem a mente?
2. Quando você escuta a expressão “Imprensa e Pandemia”, quais são as cinco primeiras palavras que lhe vem a mente?

Sendo assim, a primeira expressão de evocação foi “Liberdade de Imprensa” e a segunda “Imprensa e Pandemia. Passa-se então a discussão dos resultados gerados pelo software, que foram assim especificados.

#### 3.2.1 Termo Indutor “Liberdade de Imprensa”

Nessa primeira verificação foi usado as frequências geradas pelo programa, em que se mostrou as palavras mais evocadas, como se mostra da tabela 01 abaixo:

Tabela 01: Tabela de Frequência de Evocações

### Fréquences

mod	freq	percent of total	row number	percent of rows
informacao	45	9.47	44	36.97
liberdade	42	8.84	42	35.29
direito	33	6.95	33	27.73
democracia	25	5.26	25	21.01
verdade	21	4.42	21	17.65
noticia	18	3.79	18	15.13
expressao	17	3.58	17	14.29
comunicacao	14	2.95	14	11.76
respeito	8	1.68	8	6.72
opiniao	8	1.68	8	6.72
jornalismo	8	1.68	8	6.72
imparcialidade	8	1.68	8	6.72
censura	8	1.68	8	6.72
politica	7	1.47	7	5.88
livre	7	1.47	7	5.88
responsabilidade	6	1.26	6	5.04

**Fonte:** Programa Iramuteq - Elaboração dos autores.

A figura mostra as principais palavras em ordem decrescente, sendo a primeira, 45 vezes repetida, “Informação”, que significa que para se ter a verificação do respeito ao princípio acima é necessário a informação. As duas vertentes caminham em conjunto, tendo o vernáculo “Liberdade” sido evocado 42 vezes. Ou seja, as notícias dependem que a o jornalismo, ou qualquer outro meio de professar as notícias devem advir de uma boa informação.

A terceira palavra “Direito”, com 33 evocações, simboliza que o termo indutor é uma norma fundamental, que protege os meios de comunicação para que trabalhem e produzam informações. Estando assim o Estado impedido de censurar o trabalho da imprensa. Como norma essencial sabe-se que não há caráter absoluto. Em caso de infringir a dignidade ou violar a intimidade dos cidadãos pode assim ser punida.

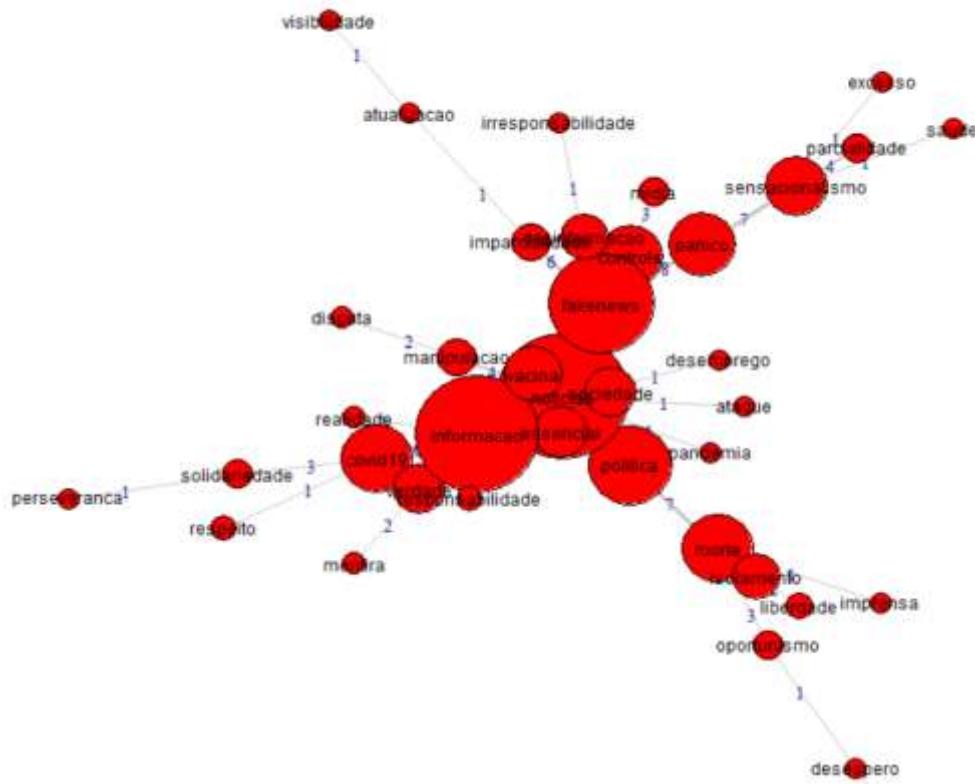
Quando se concede a liberdade a imprensa mostra-se que o Estado vive uma democracia, sendo o cerne de uma sociedade livre e democrática. Assim o povo pode avaliar as verdades das notícias, que foram as quarta e quinta palavras proferidas pelos entrevistados, com 21 e 18 repetições respectivamente. Ser livre para proferir informações exige dos meios de comunicação que a verdade seja dita, não se permitindo falácias e enganações.

Por fim, percebe-se que ainda há duas expressões que se conectam, “Expressão” e “Comunicação”. A imprensa, em qualquer meio possui a capacidade de agir livremente, justamente para poder se expressar, informar e comunicar o que se passa. Todos têm direito à informação e para que isso aconteça é preciso que o direito de divulgação seja aberto e possa ser divulgado.

### **3.3.2 Termo Indutor “Pandemia e Imprensa”**

Desde fevereiro de 2020, quando o primeiro caso de Covid-19 foi diagnosticado no Brasil, o país passou por vários momentos. Em todos eles o jornalismo esteve ativo, mas a pesquisa buscou responder à pergunta de qual seria a possível representação social dos sujeitos da pesquisa, quando lhes foram perguntados sobre a Pandemia e a Imprensa. Através da análise de similitude, que gerou a figura abaixo pode-se visualizar as palavras centrais e suas ramificações, que passam a ser interpretadas.

Figura 01 – Árvore de Palavras



**Fonte:** Elaboração dos autores.

Ao analisar a figura 01 percebe-se três núcleos importantes. E a partir deles as ramificações analisadas pelos sujeitos do processo. O primeiro tem como palavra-chave “Informação”, o que simboliza que a imprensa foi importante para gerar as notícias sobre a doença que se espalhou pelo Brasil e o mundo.

Pelo dicionário Aurélio (2021) essa palavra significa e representa um conjunto de dados e conhecimentos organizados. São referências sobre um acontecimento, fato ou fenômeno. Tem origem latina do vernáculo “informare”, que traduzido entende-se por modelar, dar forma a algo. Assim, se percebe que se remete a conhecimentos que tem a capacidade de reduzir a incerteza de algum assunto que é do interesse do povo ou mesmo aprofundar os saberes em relação ao que já foi exposto.

Ao mesmo tempo, percebe-se que o que era informado deve ser verdadeiro e com responsabilidade por parte dos jornalistas, designados para essas matérias. Ou seja, a população entrevistada entende que o serviço da imprensa gerou uma solidariedade pública, mas em conjunto com as sérias reportagens produzidas existiam também as mentiras.

O círculo que se encontra no centro trouxe como palavra principal “Notícias”, que aparece sobreposta a outros vocábulos, tais como “Vacina”, “Sociedade” e “Essencial”. As notícias são a forma de conceber a realidade, de ver e percebê-la e assim pode lançar muitas pistas sobre o mundo que cerca a sociedade (SHUDSON, 1996). Sua função é de orientar o cidadão em relação ao mundo real, além de preservar a sanidade do indivíduo e a permanência em sociedade (PARK, 1972).

Todas as reportagens advindas dos meios jornalísticos foram essenciais para a sociedade, principalmente no aspecto de divulgação das vacinas e dos calendários vacinais elaborados pelo governo e pelos Estados, o que se percebe pela extensão abaixo com o vernáculo “Política” em destaque.

Na ramificação do segundo grupo percebe-se uma segunda visão da palavra política, que passa a estar interligada com a “Morte”, “fechamento”; “liberdade de imprensa”, “oportunismo”. Percebe-se que os interlocutores possivelmente viram uma interferência política na condução da pandemia, em relação a divulgação de informações. A partir de um conflito de interesses a imprensa passou usar do sensacionalismo, mostrando reportagens que chocam, oportunizando a sua liberdade, constitucionalmente expressa. Assim, a quantidade de mortes, os fechamentos das cidades foram os focos padrões durante meses.

O terceiro bloco tem como palavra principal “Fakenews”. Essa está conectada com “desinformação”; “Controle”; “Pânico” e “Imparcial”. A representatividade extraída desse cenário é que se viveu em meio a uma quantidade imensa de notícias falsas que geraram a desinformação. Para os sujeitos entrevistados era necessário um controle mais firme, em relação a essa situação para evitar o pânico e a imparcialidade da imprensa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dos estudo que foram realizados viu-se, através da leitura de grandes clássicos da literatura do Direito, que o conceito de liberdade deve ser realizado e assegurado ao próximo. Em relação a imprensa, é a forma livre de se manifestar, o seu poder de se expressar, sem impedimentos, desde que jamais prejudique o povo.

O ordenamento jurídico brasileiro traz como direito fundamental a imprensa livre, que é o espelho intelectual do povo. Mas não significa dizer que se refere apenas a possibilidade de ser jornalista, crítico ou editores. Ela se justifica na medida em que os indivíduos têm o direito a uma informação correta e que seja regido pela imparcialidade.

Como Estado Democrático de Direito, artigo 1º da Constituição Federal Brasileira, a formação de opinião pública deve ser caracterizada pelos canais de comunicação. Canais esses que devem viabilizar a expressão nos diferentes setores da sociedade, inclusive para as minorias.

Dar efetividade aos direitos fundamentais, especialmente a liberdade de imprensa, significa lutar em prol de uma meta constitucional, normatizada em 1988, que pregou uma sociedade de cunho livre, justa e solidária. Não se pode distorcer essa finalidade, e submeter o exercício dessa relação ao poder e manter o privilégio de poucos, pois assim caracterizaria uma injustiça social, sem evolução crítica.

O objetivo do presente artigo foi fazer uma abordagem sobre a representação social de determinados sujeitos, não identificáveis, em relação ao tema, durante esse período de pandemia que se vive até o momento. Várias notícias são veiculadas todos os dias, dentre elas as falsas, que muitas vezes podem gerar pânico e desinformação.

A partir das análises dos dados relatados nos questionários respondidos por estudantes, professores e profissionais da saúde, chegou-se a possível representação da atuação da imprensa no Brasil no contexto da Covid19. Foram analisadas duas questões de evocação. A primeira o termo indutor foi “Liberdade de Imprensa”, que gerou um possível núcleo central, tendo como palavra mais evocada “Informação”, o que leva a conclusão de que a imprensa precisa ser livre para divulgar as notícias para a população. Em um Estado democrático como o Brasil é um direito da população ter acesso a verdade o que revela a real democracia.

A segunda vertente de análise tomou como base a expressão “Pandemia e Imprensa”. A similitude gerada pelo programa Iramuteq formou a figura de uma árvore máxima e considerou como possível representação nesse contexto também a “informação” que foi essencial nesse período de pandemia global. As notícias são necessárias para a sociedade, desde que não sejam realizadas de forma falsa e causem pânico ou que no meio delas esteja envolvida a política, que pode contribuir para um desserviço social.

A reflexão final leva a crer que não se pode mais censurar o conteúdo jornalístico da imprensa. Não se vive mais uma ditadura e o direito à liberdade de imprensa, que é constitucional e fundamental, deve ser respeitado. Só não pode se aceitar que esse serviço seja prestado de forma a gerar notícias e informações falsas, que gerem pânico na sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fábio Martins de. **Mídia e poder judiciário: A influência dos Órgãos da Mídia no Processo Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2007.

BAHIA, Juarez. **Jornal, História e Técnica, vol. I – História da Imprensa Brasileira**, São Paulo: Ática, 1990, 4<sup>a</sup> ed., pág. 25

BARBOSA, Rui. **Discurso no Instituto dos Advogados Brasileiros.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1985. p.22

BARBOSA, Rui. **A imprensa e o dever da verdade.** São Paulo: Com-Arte, Ed. da Universidade de São Paulo, 1990.

BRASIL. **Constituição do Império 1824.** Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República – 1891.** Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao1891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao1891.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1934.** Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1946.** Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição de 1967/69.** Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67/69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67/69.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

Doise, W. **Debating social representations.** Em, G.M. Breakwell e D.V. Canter (Orgs.) *Empirical Approaches to Social Representations*. Oxford: Clarendon Press. (1993).

DURKHEIM, E. **Formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália.** São Paulo: Paulinas, 1989

Apud FARIA, Edílson. **Liberdade de Expressão e Comunicação: teoria e proteção constitucional.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 67.

FARR, R. **Representações sociais: a teoria e sua história.** In: GUARESCHI, P. & JOVCHELOVITCH, S. (org.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994

FERREIRA, A. B. H., 1975. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

FLEINER, Thomas. **O que são Direitos Humanos?** São Paulo: Max Limonad, 2003. p 112.

HOLANDA. Aurélio Buarque. **Dicionário Aurélio.** Disponível em:  
<https://www.dicio.com.br/aurelio-2>. Acesso em: 06 de janeiro de 2021.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito constitucional: curso de direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

MILL, John Stuart. **Da liberdade de pensamento e expressão.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1976. 2<sup>a</sup>ed. p 26.

MOSCovici, S. **A representação social da psicanálise.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MOSCovici, S. **On social representation.** In: FORGAS, J. P. (ed.). *Social cognition*. London: Academic Press, 1981, p. 181.

PARK, Robert. **A notícia como forma de conhecimento.** In: STEINBERG, Charles S.(org). *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1972.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 80.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2006. 6<sup>a</sup> ed.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade da norma constitucional**. 4<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **ADI 869**, REL.MIN. Ilmar Galvão, DJ 04/06/04.

SCHUDSON, Michael. **The power of the news**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

Direitos autorais 2023 Revista de Direito Socioambiental.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).



# A GESTÃO DE RISCOS NO COMBATE A INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES COM SISTEMA FOTOVOLTAICO

## RISK MANAGEMENT IN FIREFIGHTING FOR BUILDINGS WITH PHOTOVOLTAIC SYSTEMS

### LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LA LUCHA CONTRA INCENDIOS EN EDIFICIOS CON SISTEMAS FOTOVOLTAICOS

DIEGO DE ALMEIDA FERREIRA<sup>1</sup>  
JANAINA DO COUTO MASCARENHAS<sup>2</sup>  
SOPHIA WIECZOREK LOBO<sup>3</sup>

#### Resumo:

Com o crescimento do uso de energia solar nas edificações, as operações desenvolvidas pelos Corpos de Bombeiros militares se tornaram mais perigosas devido à exposição a riscos potencialmente desconhecidos. Diante disso, para estabelecer ações e procedimentos padronizados visando garantir a segurança dos bombeiros é fundamental conhecer os sistemas de geração fotovoltaica, identificar e analisar os riscos envolvidos nos sistemas e instalações relacionadas. Outra medida importante é verificar a existência de dispositivos que possam ser inseridos nos sistemas para evitar acidentes nos atendimentos. Neste enfoque, a proposta deste artigo é apresentar por meio da técnica Análise Preliminar de Riscos – APR, a gestão dos riscos potenciais que colocam as guarnições de bombeiros em situação de vulnerabilidade nas operações de combate a incêndio estrutural em edificações que fazem uso de sistemas fotovoltaicos na geração de energia elétrica, para prevenir, mitigar e controlar os perigos intrínsecos a estes eventos. A pesquisa foi classificada como aplicada, dedutiva, descritiva, qualitativa e documental. Ao final,

#### Como citar este artigo:

FERREIRA, Diego de Almeida MASCARENHAS, Janaina do Couto LOBO, Sophia Wieczorek

A gestão de riscos no combate a incêndio em edificações com sistema fotovoltaico.

**Revista de Direito  
Socioambiental -  
REDIS,**

Goiás – GO, Brasil,  
v. 01, n. 02, jan./jul.  
2023, p. 00-00.

Data da submissão:  
26/06/2023

Data da aprovação:  
02/11/2021

<sup>1</sup> Especialista em Gerenciamento de Segurança Pública pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Especialista em Incêndios Urbanos. Graduado em Gestão Financeira pela Universidade Evangélica de Goiás (Unievangelica). Bombeiro Militar do Estado de Goiás. E-mail: [selvalmeida@gmail.com](mailto:selvalmeida@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda em Educação, Gestão e Tecnologia pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). MBA em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Católica do Estado de Goiás (UCG/GO). Coordenadora Pedagógica da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás (COE/SSP). Professora orientadora dos Cursos de Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública (CEGESP) e Altos Estudos em Segurança Pública (CAESP). E-mail: [janaianacoutom@gmail.com](mailto:janaianacoutom@gmail.com).

<sup>3</sup> Mestre em Química pela Universidade de Brasília (UNB). Especialista em Produtos Naturais de Plantas e Derivados pela Unyleya. Especialista em Gestão de Projetos pelo Instituto Euvaldo Lodi. Perita Criminal da Superintendência da Polícia Técnico-Científica (SPTC-GO). E-mail: [sophia.wieczorek@gmail.com](mailto:sophia.wieczorek@gmail.com).



---

delineou-se aspectos a serem contidos em Protocolo Operacional Padrão de atendimento a ocorrências envolvendo energia fotovoltaica.

**Palavras-chave:** Corpo de Bombeiros Militar. Energia Fotovoltaica. Gestão Operacional.

## **ABSTRACT**

As the use of solar energy in buildings increases, the operations developed by the Military Fire Departments have become more dangerous and expose operators to unknown risks. Therefore, to establish proper and standardized procedures that guarantee firefighters safety, it is necessary to be familiar with the photovoltaic generation systems, identify and analyze the risks involved in operating systems and installations. Another important aspect is to verify the existence of devices that can be inserted into the systems to avoid accidents during calls. In this approach, the purpose of this article is to present, through the Preliminary Risk Analysis - APR technique, the management of potential risks that expose firefighters in structural firefighting operations in buildings that make use of photovoltaic systems, for the generation of electric energy, to prevent, mitigate and control the dangers intrinsic to these events. Methodologically, it was classified as applied research as well as based on deductive method, descriptive, qualitative, bibliographic and documental. It was possible to outline important aspects that a Standardized Operational Procedure should attain.

**Keywords:** Military Firefighting Service. Operational management. Photovoltaic System.

## **RESUMEN**

Con el crecimiento del uso de energía solar en los edificios, las operaciones desarrolladas por los Cuerpos de Bomberos militares se han vuelto más peligrosas debido a la exposición a riesgos potencialmente desconocidos. Ante esto, para establecer acciones y procedimientos estandarizados que garanticen la seguridad de los bomberos, es fundamental conocer los sistemas de generación fotovoltaica, identificar y analizar los riesgos involucrados en los sistemas y las instalaciones relacionadas. Otra medida importante es verificar la existencia de dispositivos que puedan ser incorporados en los sistemas para evitar accidentes durante las intervenciones. En este enfoque, la propuesta de este artículo es presentar, a través de la técnica de Análisis Preliminar de Riesgos (APR), la gestión de los riesgos potenciales que ponen a los equipos de bomberos en una situación de vulnerabilidad durante las operaciones de combate a incendios estructurales en edificios que utilizan sistemas fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica, con el fin de prevenir, mitigar y controlar los peligros inherentes a estos eventos. La investigación se clasificó como aplicada, deductiva, descriptiva, cualitativa, bibliográfica y documental. Al final, se delinearon aspectos que deben incluirse en un Protocolo Operativo Estándar para la atención de incidentes relacionados con la energía fotovoltaica.

**Palabras clave:** Cuerpo de Bomberos Militar. Energía Fotovoltaica. Gestión Operativa.

## **INTRODUÇÃO**

Tratar do tema energia sempre foi um desafio, considerando que o progresso da humanidade está intimamente relacionado a sua descoberta e uso.

Desde os tempos mais primitivos, o homem se debruça na busca por fontes de energia. Dos nossos antepassados friccionando pedra para produzir fogo, passando pela era dos combustíveis fósseis até as fontes mais avançadas como energia eólica, solar, nuclear e outras tantas que virão.

A energia não só foi fundamental para o desenvolvimento industrial nos séculos XIX e XX, mas ainda hoje têm importância incontestável para a humanidade e apresenta uma demanda crescente, visto que de modo geral, todas as atividades por nós desenvolvidas estão afetadas direta ou indiretamente pelo consumo de energia.

Todavia, os padrões de consumo de energia vão muito além dos recursos naturais de que dispomos, e o considerável aumento na demanda por energia representa o enfrentamento de vieses ainda mais provocativos, como o combate à poluição ambiental, alterações climáticas e tantos outros.

De fato, a dependência do fator energia é um ponto crítico para o desenvolvimento das civilizações, que precisa ser pensado a partir de soluções sustentáveis e fontes renováveis, de modo a garantir segurança ao meio ambiente e, ao mesmo tempo, sustentabilidade às gerações futuras.

Assim, considerando que a energia é aspecto crucial no desenvolvimento financeiro, social, cultural e tecnológico de qualquer nação, bem como por desempenhar papel relevante na redução da pobreza e no aumento da qualidade de vida dos povos, não há como abordar tal tema sem considerar os aspectos ambientais, econômicos e sociais que o envolvem.

Nesse passo, a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus parceiros, incluindo o Brasil, estabeleceram através da Agenda 2030<sup>4</sup>, publicada em setembro de 2015, metas ousadas e transformadoras no redirecionamento do mundo para um caminho sustentável e resiliente, tratando o desenvolvimento sustentável<sup>5</sup> nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental, de forma equilibrada e integrada. A energia por sua vez é o objetivo 7 (sete) dessa agenda, que tem entre outros intentos, “até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global” (UNIC Rio, 2015).

O Brasil não difere dos demais países do globo quando o tema é a demanda crescente pelo uso de energia, atrelada ao seu desenvolvimento, o que requer significativos investimentos em projetos de infraestrutura sustentáveis. Contudo, ocupa posição de destaque por contar com fontes geradoras, em sua maioria, renováveis. Segundo dados do Ministério de Minas e Energia (MME), mais de 63,7% da capacidade de geração é advinda de usinas hidroelétricas (UHE), sendo que

---

<sup>4</sup> Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015.

<sup>5</sup> “Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas”. Relatório Brundtland, “Nosso Futuro Comum”.

81,7% da capacidade instalada provêm de fontes renováveis, a saber: hidráulica, eólica, biomassa e solar (BRASIL, 2018).

No entanto, embora o modelo das UHEs viabilize energia relativamente barata e limpa, propiciando a geração de royalties e potencial de expansão para as pequenas centrais hidroelétricas (PCH), necessário ter em conta o quanto negativos possam ser os impactos ambientais advindos da construção destas. Outro ponto a ser considerado, versa sobre a incerteza hidrológica, afetando inúmeros reservatórios, o que evidencia que o país não pode restar refém da energia hidroelétrica (BRASIL, 2018).

Estes fatores, somados à redução de disponibilidade hídrica já vivenciada, que tende a se acentuar no futuro, o setor elétrico brasileiro enfrenta dificuldades e a utilização da energia solar (fotovoltaica) surge como fonte alternativa para diversificar e, ao mesmo tempo, conferir robustez à matriz energética do país (DANTAS, 2020), que se apresenta em posição geográfica privilegiada para captação de energia solar, ante a vasta extensão territorial.

Neste sentido, muito embora a geração fotovoltaica não tenha representação expressiva na matriz elétrica nacional, essa fonte tem apresentado significativo crescimento nos últimos anos, impulsionada pelos programas de incentivos governamentais e regulações do setor (EPE, 2017), para instalação em residências, comércios e indústrias.

Com a expansão no cenário das instalações fotovoltaicas, cresce também os índices de acidentes, lesões, danos e incêndios, o que passa a exigir dos profissionais que lidam diretamente ou indiretamente com essa fonte de energia, aprimoramento em suas rotinas laborais. Logo, isto se estende às operações desenvolvidas pelos Corpos de Bombeiros Militares (CBM).

É neste contexto que se instala o objeto de estudo da presente pesquisa, na gestão de riscos que envolve as operações de combate a incêndios em edificações que utilizam sistema fotovoltaico para geração de energia elétrica.

## **1 A ATUAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR FRENTE AOS SISTEMAS FOTOVOLTAICOS**

As operações desenvolvidas pelo Corpo de Bombeiros Militar envolvem diversos riscos que demandam um gerenciamento adequado. Esta condição se agrava em operações mais complexas, como as de combate a incêndio estrutural, pois exigem diferentes técnicas e táticas, aliadas a variadas combinações de equipamentos e viaturas, além da necessidade de lidar com sistemas e estruturas de diversas áreas do conhecimento.

Neste contexto, observa-se que as atividades desenvolvidas pelos bombeiros têm passado por grandes transformações em decorrência dos avanços tecnológicos, pesquisas, treinamentos aperfeiçoados, desenvolvimento da indústria, entre outros fatores (ANGLE et al., 2021).

Acompanhando essa evolução tecnológica, nota-se uma crescente expansão de edificações aderindo a sistemas fotovoltaicos para geração de energia elétrica. Como resultado da maior utilização destes sistemas nas edificações, as estratégias tradicionalmente empregadas nas operações de combate a incêndio vêm sendo prejudicadas, deixando os bombeiros vulneráveis a uma exposição potencialmente não reconhecida, uma vez que os sistemas fotovoltaicos apresentam considerações de segurança únicas.

Para Pereira, Miranda e Pinheiro (2021), o sistema fotovoltaico, também chamado de sistema de energia solar, é um método sustentável de geração de energia elétrica a partir da irradiação dos raios solares. À medida que estes sistemas se proliferam nas edificações, a probabilidade de os bombeiros os encontrarem em um incêndio estrutural aumentará da mesma forma (DONALD, 2017).

Quando se deparam com sistemas fotovoltaicos em ocorrências, as equipes de bombeiros vêm adotando uma abordagem cautelosa em suas operações de combate, visto existir uma deficiência normativa quanto aos procedimentos operacionais a serem empregados, bem como um conhecimento muito limitado por parte dos combatentes, que carecem de capacitação adequada para lidar com os riscos associados a este tipo de sinistro.

Levando-se em conta a competência dos Corpo de Bombeiros militares em intervir operacionalmente no combate a incêndio nas edificações, com eficiência e segurança, indaga-se: Como a gestão de riscos pode identificar, analisar e mitigar os riscos potenciais a que estão expostos os bombeiros nas operações de combate a incêndio em edificações que utilizam sistemas fotovoltaicos para a geração de energia elétrica?

Nesta senda, este artigo analisou os riscos potenciais que as equipes de bombeiros se expõem quando envolvidas em operações de combate a incêndio nas edificações que utilizam sistemas fotovoltaicos para geração de energia elétrica, estabelecendo ações e identificando meios que possam evitar e/ou mitigar estes riscos, promovendo segurança e proteção à vida.

Para isso, foi necessário identificar os principais riscos que colocam as guarnições de bombeiros em situação vulnerável nestas operações, definir procedimentos operacionais que os mitiguem, utilizando a técnica de Análise Preliminar de Riscos (APR) nas estratégias operacionais de combate a incêndio estrutural e verificar a existência de dispositivos tecnológicos de segurança que podem ser implementados nos sistemas fotovoltaicos.

No aspecto metodológico, este intento analisou a problemática sobre o método dedutivo, a partir da metodologia de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e pesquisa descritiva, utilizando como procedimentos técnicos o levantamento bibliográfico e uma pesquisa documental referente a gestão do risco em operações de combate a incêndio e aos procedimentos operacionais do Corpo de Bombeiros Militar.

A análise sobre o método científico dedutivo se estrutura em regras generalistas de fenômenos para chegar a uma conclusão específica. É uma cadeia de raciocínio para ao final obter-se uma conclusão, sendo, portanto, um raciocínio descendente. (LAKATOS; MARCONI, 2003)

Quanto à natureza, caracteriza-se como sendo de pesquisa aplicada, pois tem o intento de produzir conhecimentos para a aplicação prática, envolvendo a solução de questões específicas e interesses locais (GIL, 2008).

A abordagem utilizada é predominantemente qualitativa. Segundo Minayo (2001, p. 22),

responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.<sup>6</sup>

Utilizou-se, ainda, a técnica da APR, determinando os riscos e medidas preventivas antes da execução operacional, permitindo que medidas de controle de riscos sejam aplicadas antes das operações.

Quanto ao objetivo, este artigo se classifica como descritivo. Segundo Rudio (2007), a pesquisa descritiva busca conhecer e interpretar a realidade sem interferir para alterá-la. O mesmo autor afirma que a pesquisa descritiva está interessada em descobrir e observar fenômenos, buscando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los.

Quanto ao método de investigação, o artigo conta com uma pesquisa bibliográfica e documental, a partir de materiais já publicados, retratando a visão geral dos sistemas fotovoltaicos, seus componentes, bem como a contextualização do gerenciamento de riscos nas operações de combate a incêndio estrutural nas edificações que fazem uso deste tipo de tecnologia para geração de energia elétrica.

Segundo Silva e Menezes (2005, p.21) “pesquisa bibliográfica, quando elaborada a partir de material já publicado, constituiúdo principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na internet”.

---

<sup>6</sup> MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social:** Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 22.

Para a determinação dos principais riscos existentes nas operações de combate a incêndios nas edificações com o uso do sistema fotovoltaico, foi aplicada a técnica *brainstorming*<sup>7</sup> na reunião mensal da comissão de combate a incêndio do CBMGO, formada por especialistas. A partir do registro dos riscos identificados, foi realizado o tratamento, estabelecendo ações e identificando meios que possam evitá-los e/ou mitigá-los, promovendo segurança nos procedimentos operacionais das operações de combate a incêndio estrutural.

Keith, Ahner e Curtis (2019) ressaltam a importância da correta abordagem do risco em processos de atividades militares, sendo necessária uma estrutura formalizada por normas e práticas padronizadas para identificar, analisar e relatar a incerteza em um contexto de avaliação.

Realizar a gestão dos riscos em operações de bombeiros, definindo ações e procedimentos padronizados e exigir a implementação de dispositivos de segurança diversos nas edificações, possibilitará uma atuação eficaz<sup>8</sup> e eficiente<sup>9</sup> dos bombeiros, sem comprometer sua segurança, refletindo na proteção da vida e da saúde humana.

O desconhecimento destes procedimentos e a falta de capacitação profissional dos bombeiros na execução de suas atribuições, traz um ambiente de insegurança e incerteza, que além de ameaçar a integridade física da guarnição, ocasiona uma tomada de postura defensiva no combate aos incêndios, pelo receio associado aos riscos enfrentados, levando, não raras vezes, ao insucesso da operação.

## 2 VISÃO GERAL DO SISTEMA FOTOVOLTAICO

No contexto mundial da gestão ambiental observamos uma preocupação crescente no desenvolvimento de políticas e processos que objetivam a preservação do meio ambiente, para que haja a manutenção das necessidades da sociedade sem afetar a habilidade das gerações futuras de suprirem as próprias necessidades. Nesta temática da Gestão Ambiental, destaca-se a exploração sustentável de recursos naturais, que consequentemente é conectada ao uso de fontes de energia renováveis e limpas. (JAISWAL, 2022)

Dentre essas, a geração solar fotovoltaica vem ganhando destaque internacional, liderando o crescimento da capacidade instalada de energias renováveis no mundo nos últimos 12 (doze)

---

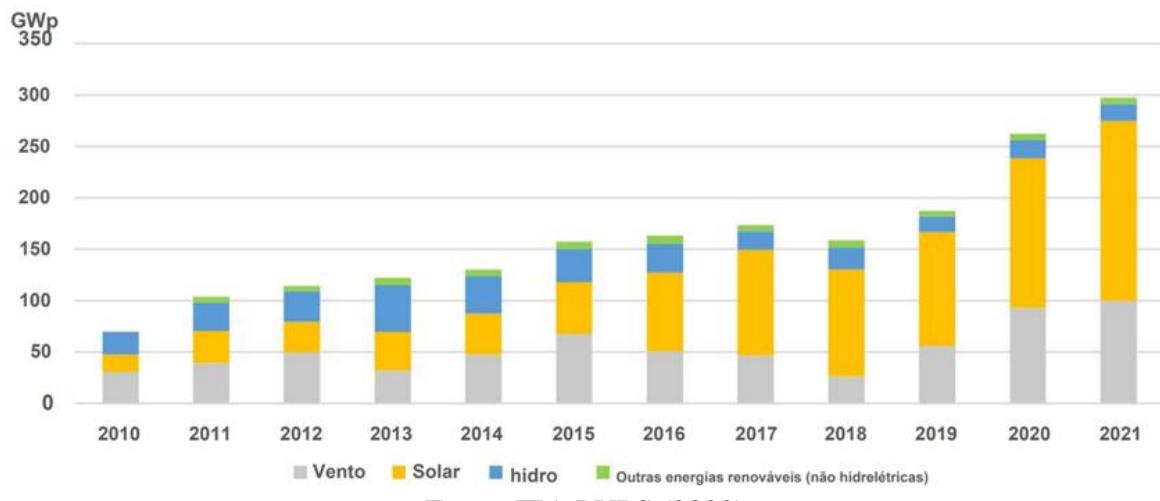
<sup>7</sup> *Brainstorming* significa tempestade cerebral ou tempestade de ideias. É uma expressão inglesa formada pela junção das palavras "brain", que significa cérebro, intelecto e "storm", que significa tempestade. O *brainstorming* é uma dinâmica de grupo que é usada em várias empresas como uma técnica para resolver problemas específicos, para desenvolver novas ideias ou projetos, para juntar informação e para estimular o pensamento criativo.

<sup>8</sup> Que faz o certo para atingir o objetivo planejado, de modo a alcançar o resultado pretendido ou esperado.

<sup>9</sup> Diz respeito a um trabalho bem feito, executado da melhor maneira possível, com o menor desperdício de tempo, esforço e recursos.

anos, como bem mostra o gráfico apresentado na figura 1 do relatório da Agência Internacional de Energia - IEA T1-42:2022 (IEA PVPS, 2022).

Figura 1 – Evolução das instalações anuais de energia renovável.



Fonte: IEA PVPS (2022).

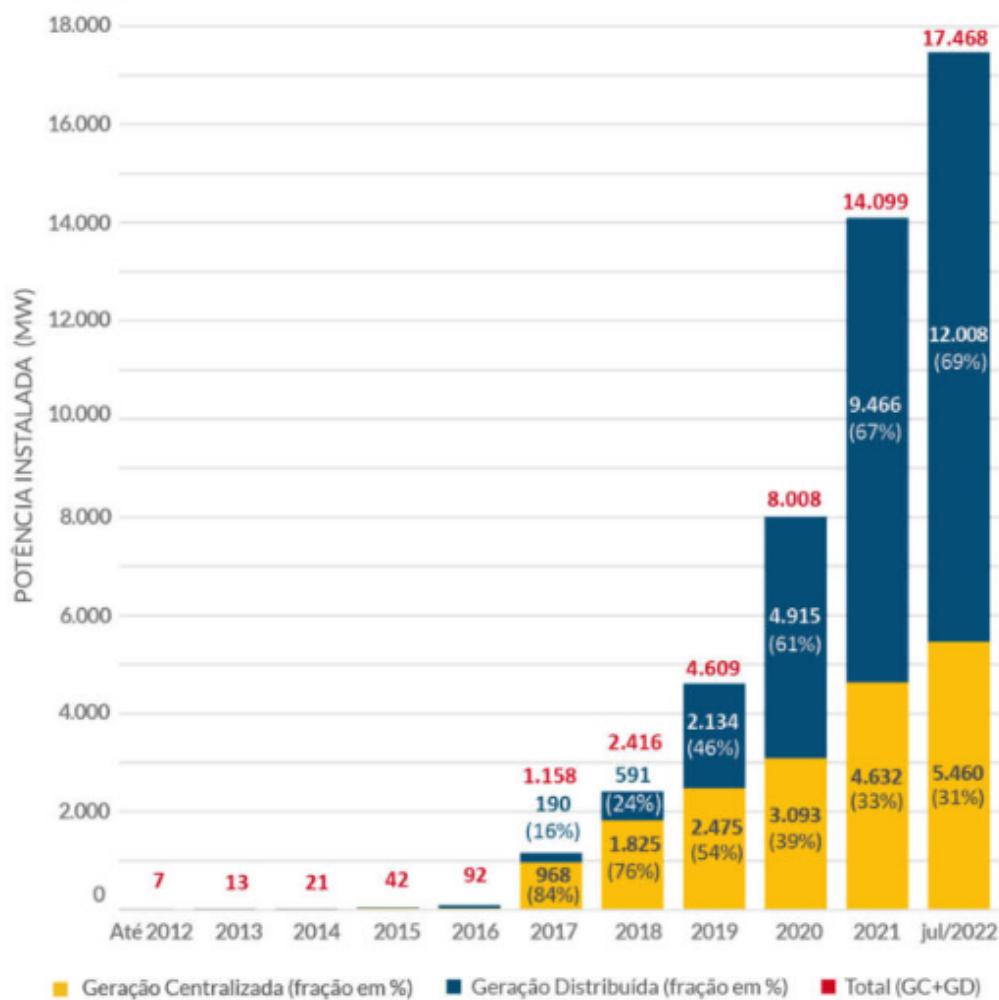
Um aspecto que tem cooperado muito para o crescimento acelerado demonstrado na figura acima é a redução nos custos dos equipamentos necessários para a instalação dos sistemas fotovoltaicos. Esta redução é consequência dos elevados investimentos do setor público e privado, bem como pela procura de novas formas de geração devido aos constantes aumentos no preço da energia elétrica (REZENDE, 2019).

No Brasil, a realidade não é diferente, o país atingiu a marca de 10 gigawatts (GW) de potência instalada no fim do primeiro semestre de 2022, de acordo com a AGBD<sup>10</sup> e segundo dados apresentados pela ABSOLAR<sup>11</sup>. De 2017 até maio do corrente ano, a fonte solar fotovoltaica no Brasil cresceu mais de 15.000 MW, ganhando destaque na matriz elétrica brasileira, conforme demonstra o gráfico da figura 2.

Figura 2 – Evolução da fonte solar fotovoltaica no Brasil.

<sup>10</sup>Agência Brasileira de Geração Distribuída.

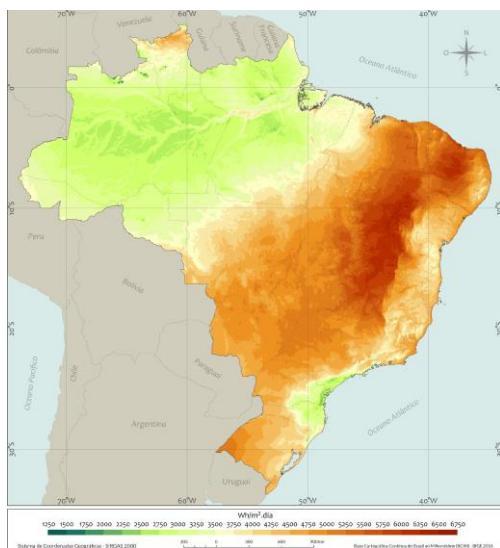
<sup>11</sup> Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica.



Fonte: ABSOLAR (2022)

A figura 03 apresenta os dados brasileiros de irradiação direta normal, ilustrando as regiões e as melhores áreas para o aproveitamento solar. Por estar situado numa região com incidência mais vertical dos raios solares e a proximidade à linha do equador faz com que haja pouca variação na incidência solar ao longo do ano. Dessa forma, mesmo no inverno pode haver bons níveis de irradiação. Essas condições conferem ao país algumas vantagens para o aproveitamento energético do recurso solar (TOLMASQUIM, 2016).

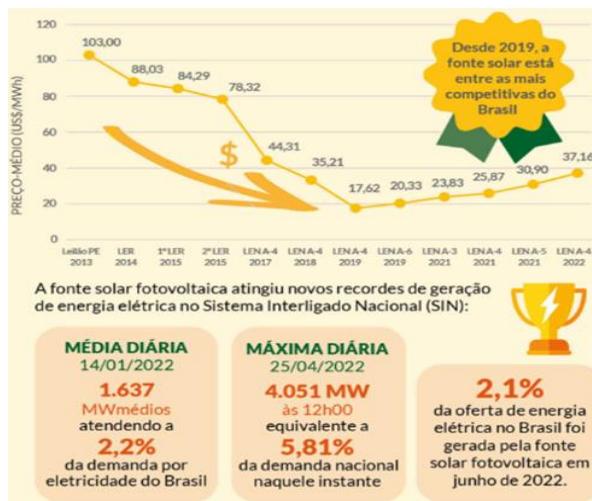
Figura 3 – Total diário da irradiação direta normal.



Fonte: INPE<sup>12</sup>, 2017 (PEREIRA, 2017, p. 38).

Seguindo a tendência mundial, a fonte solar fotovoltaica atingiu novos recordes de geração de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), alcançando o percentual de 2,1% da oferta de energia elétrica no Brasil em junho de 2022, impulsionado pela evolução dos custos de implementação, como podemos observar no gráfico da figura 4.

Figura 4 – Evolução do Preço da Fonte Solar Fotovoltaica em Leilões de Energia no Mercado Regulado / Recordes de Geração de Energia.



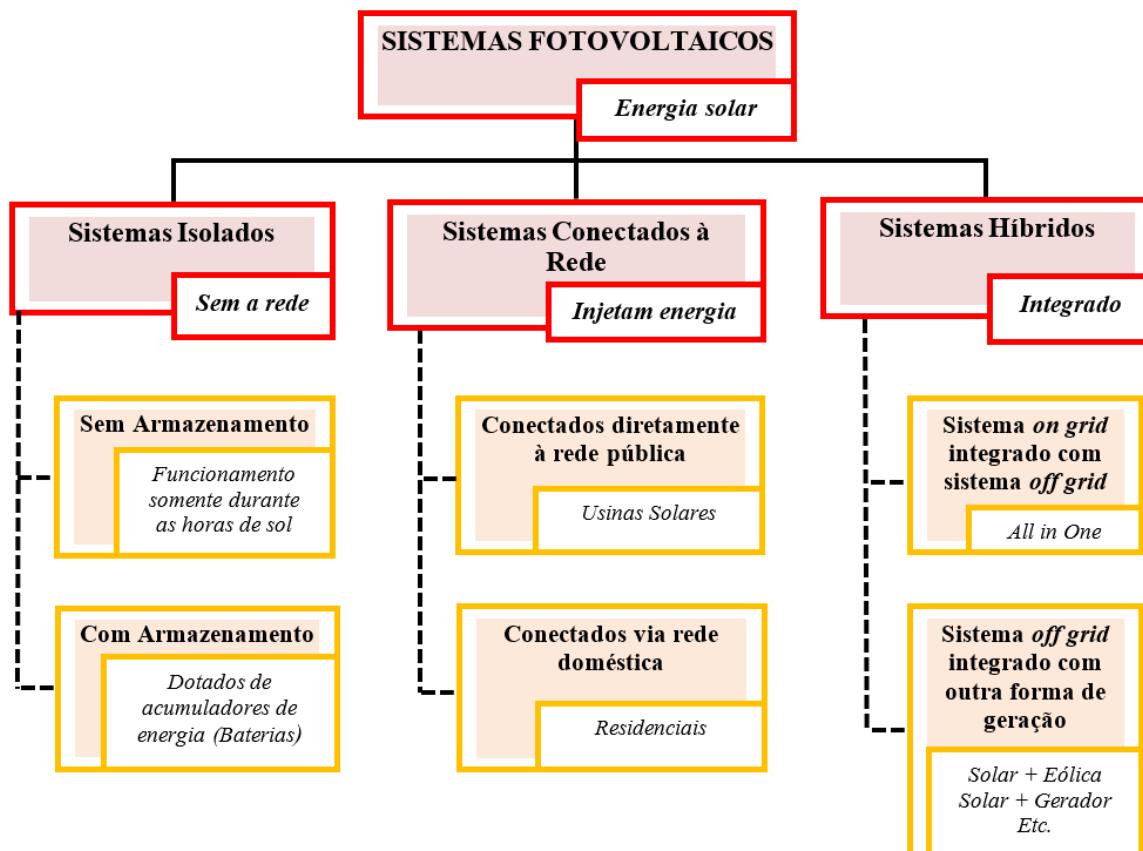
Fonte: ABSOLAR (2022).

## 2.1 Tipos de Sistemas Fotovoltaicos

<sup>12</sup>Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

Inicialmente convém salientar que sistemas fotovoltaicos tendo por finalidade a geração de energia elétrica, apresentam-se de três tipos: sistemas autônomos ou isolados, denominados pelo termo “*Off-grid*”, tendo também os sistemas conectados à rede, intitulados como “*On-grid*” ou na forma híbrida, que é quando há integração de dois ou mais tipos de sistemas. A figura 5 ilustra essa divisão.

Figura 5 – Tipos de sistemas fotovoltaicos.



Fonte: De autoria própria (2022).

O sistema autônomo ou isolado é aquele não conectado à rede elétrica, onde a energia gerada abastece diretamente os equipamentos. Eles podem, ou não, serem dotados de acumuladores para armazenar energia (baterias) permitindo seu funcionamento nos períodos sem radiação solar. São exemplos de uso os sistemas de bombeamento de água, eletrificação de cercas, câmeras para monitoramento de segurança, postes de iluminação, etc. (NEOSOLAR, 2020).

Apesar do uso em menor escala, existem edificações que também utilizam sistemas fotovoltaicos isolados (*Off-Grid*), geralmente empregados para abastecer aparelhos domésticos e eletrônicos em locais remotos e em regiões com dificuldades de abastecimento ou não abastecidas por rede elétrica convencional.

Já os sistemas “*On-Grid*”, ou conectados à rede elétrica, a energia gerada é escoada para as redes de distribuição, que age como uma carga, absorvendo a energia produzida (SOUZA, 2016). Este tipo de sistema é o mais utilizado nas edificações residenciais e comerciais, cujo objetivo é reduzir o uso da energia da rede elétrica visando economizar na conta de luz ou simplesmente consumir uma energia mais limpa e sustentável (NEOSOLAR, 2020). Outra forma de emprego dos sistemas conectados à rede é a utilização através das chamadas usinas solares.

Também conhecidas como ‘parques solares’ ou ‘fazendas solares’, as usinas de energia solar fotovoltaicas são grandes áreas cobertas com painéis fotovoltaicos com o objetivo de gerar energia solar em grande quantidade para que seja posteriormente transmitida entre as regiões e distribuída dentro das cidades (NEOSOLAR, 2020, Online).

Segundo o Portal Solar (2022), os sistemas de energia solar fotovoltaica híbridos compreendem a combinação de sistemas isolados com sistemas conectados à rede ou a mistura de duas ou mais formas de geração de energia integrada. Nesta configuração, o sistema é conectado à rede elétrica e utiliza baterias para armazenar a energia excedente gerada.

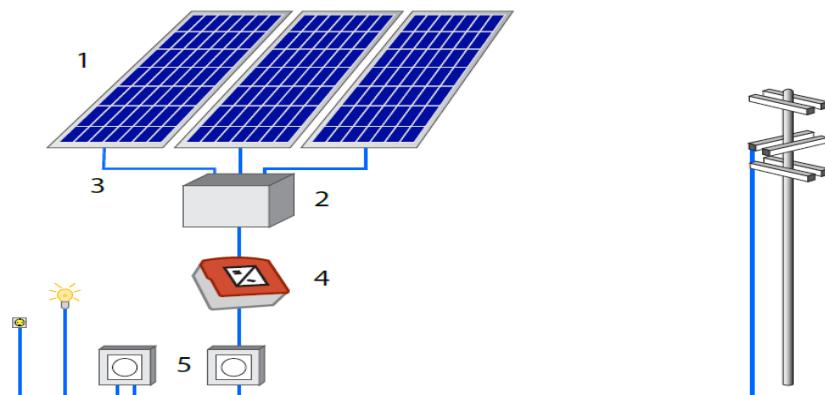
## 2.2 Dispositivos e componentes dos sistemas fotovoltaicos “*On-grid*”

Os sistemas fotovoltaicos usualmente instalados nas edificações (conectados à rede), possuem os seguintes dispositivos e componentes:

- 1 – **Módulos fotovoltaicos:** Responsáveis em receber e transformar a radiação solar em energia elétrica através das células fotovoltaicas;
- 2 – **Caixa de junção:** Dispositivo que conecta a energia gerada pelos painéis, realizando o isolamento para o restante do sistema elétrico. Possuem componentes de proteção contra surtos e outras descargas elétricas;
- 3 – **Cabeamento:** Conduzem a corrente elétrica por todo o sistema fotovoltaico;
- 4 – **Inversor:** Transforma a corrente contínua, gerada pelo arranjo fotovoltaico, em corrente alternada, compatível com a eletricidade da rede;
- 3 – **Medidores de Energia:** Realiza a medição da energia gerada, consumida e a injetada na rede da concessionária de energia elétrica.

O esquema de dispositivos e componentes dos sistemas fotovoltaicos “*on grid*” pode ser visualizado na figura

Figura 6 – Componentes de um sistema fotovoltaico “*on grid*”.



Fonte: SOUZA, 2016, p. 18.

### 3 OPERAÇÕES DE COMBATE A INCÊNDIO ESTRUTURAL

Os Corpos de Bombeiros ao redor do mundo foram historicamente criados pela necessidade de um serviço público para realizar a extinção de incêndios e, desde a concepção, vêm se aperfeiçoando na execução de inúmeras atribuições, sempre visando salvaguardar vidas e bens.

Em Goiás, as atribuições do Corpo de Bombeiros Militar - CBMGO<sup>13</sup> estão discriminadas no artigo 125 da Constituição Estadual (GOIÁS, 1989):

O Corpo de Bombeiros Militar é instituição permanente, organizada com base na hierarquia e na disciplina, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - a execução de atividades de defesa civil;
- II - a prevenção e o combate a incêndios e a situações de pânico, assim como ações de busca e salvamento de pessoas e bens;
- III - o desenvolvimento de atividades educativas relacionadas com a defesa civil e a prevenção de incêndio e pânico;
- IV - a análise de projetos e inspeção de instalações preventivas de proteção contra incêndio e pânico nas edificações, para fins de funcionamento, observadas as normas técnicas pertinentes e ressalvada a competência municipal definida no Art. 64, incisos V e VI, e no art. 69, inciso VIII, desta Constituição (GOIÁS, 1989, Online).

A tarefa de combater incêndios, segundo Flores, Ornelas e Dias (2016, p. 9) é a extinção do “fogo que foge ao controle e consome aquilo a que não deveria consumir, podendo, pela ação das suas chamas, calor e/ou fumaça, proporcionar danos à vida, ao patrimônio e ao meio ambiente”.

As operações de combate a incêndio estrutural são aquelas que ocorrem em residências ou zonas habitadas. Neste enfoque, os bombeiros necessitam dominar um arsenal de técnicas, táticas, sistemas e equipamentos para subsidiar suas ações no atendimento a estes sinistros.

---

<sup>13</sup> Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás.

Sob esse prisma, o CBMGO conta com um conjunto de procedimentos operacionais padronizados, para orientar as guarnições no atendimento às ocorrências - Procedimento Operacional Padrão (POP). No POP de combate a incêndio são elencadas a sequência das ações, desde o recebimento do aviso até a fase de desmobilização<sup>14</sup> (GOIÁS, 2018).

No desenvolvimento das operações de combate a incêndio estrutural, o gerenciamento dos riscos é uma ação constante. Este gerenciamento consiste na observação de qualquer evento que possa comprometer a integridade física dos bombeiros, bem como o atendimento dos objetivos traçados no planejamento da operação.

## 4 GESTÃO DE RISCOS NAS OPERAÇÕES

É notório a presença de riscos nas operações de combate incêndio desenvolvidas pelos Corpos de Bombeiros, pois o perigo é algo intrínseco na missão de salvar vidas e bens. Segundo a NBR ISO 31000 (2018, p. 1), o conceito de risco é o “efeito da incerteza nos objetivos”.

Neste cenário, “os ambientes sinistrados pelos incêndios trazem diversas situações de riscos aos bombeiros” (GOIÁS, 2017, p. 101). Dentre os principais riscos inerentes às operações de combate estão o de colapso estrutural, eletricidade, calor, comportamentos extremos do fogo, produtos perigosos, gases tóxicos etc.

Realizar o gerenciamento destes riscos é requisito fundamental e esse processo segue um ciclo de 6 etapas: identificação, análise, avaliação, planejamento, monitoramento e controle, para assim realizar a tomada de decisão (JARGONS, 2020; ALMEIDA, 2021).

Nesta senda, a gestão dos riscos nas operações de combate incêndio pode ser desenvolvida com a aplicação de técnicas de análise, visando encontrar soluções eficientes para eliminar ou mitigar tais riscos.

Shuttleworth (2017) e Almeida (2021) afirmam que a escolha da metodologia para a análise qualitativa de riscos depende do tipo de projeto e dos recursos disponíveis. Assim, abordou-se a Técnica de Análise Preliminar de Riscos – APR, descrita a seguir.

### 4.1 Análise Preliminar de Riscos - APR

A Análise Preliminar de Risco (APR) é uma técnica conhecida internacionalmente pelo nome *Preliminary Hazard Analysis* (PHA), e, em geral, é a primeira técnica aplicada durante a análise de riscos de sistemas em fase de concepção e/ou projeto, principalmente quanto ao uso de

---

<sup>14</sup> Fase final de uma operação de combate a incêndio, onde os recursos empregados vão sendo liberados e preparados para uma nova atuação, caso necessário.

novas tecnologias que necessitam de maiores e melhores informações sobre os seus riscos (GOMES; MATTIODA, 2011).

Segundo Tavares (2019), na APR é realizada uma revisão geral de aspectos de segurança do processo, com a caracterização dos riscos para a priorização das ações. Na análise, é identificado os riscos que poderão causar eventos indesejados, verificando cenários de acidentes e determinando os riscos do processo.

## 5 EFEITOS DA ELETRICIDADE NO CORPO

O efeito da eletricidade no corpo depende da quantidade de corrente e do tempo que o corpo está exposto a ela. Quanto maior a corrente, menor a probabilidade de um ser humano pode sobreviver à exposição.

A exposição à corrente elétrica sobre as pessoas por meio de um choque elétrico tem o seguinte efeito:

**Tabela 1 – Efeitos Elétricos no corpo.**

EFEITOS ELÉTRICOS NO CORPO		
Intensidade da Corrente (mA)	Efeito Provável no Corpo	Tempo de Exposição Seguro
0,1 a 2 mA	Nível de Percepção – Sensação de formigamento	-
2,1 a 10 mA	Sensação de desconforto – Contrações musculares leves, sem perda do controle	5 min.
10,1 a 20 mA	Sensação dolorosa – Contrações musculares severas (Tetanização)	5 seg.
20,1 a 100mA	Sensação Insuportável – Parada Respiratória	1 seg.
100,1 a 300 mA	Fibrilação Cardíaca que pode ser fatal	0,25 seg.
Acima de 300 mA	Parada Cardiorrespiratória – Queimaduras Graves	Instantâneo

Fonte: Adaptado de Fish e Geddes (2009).

De acordo com a Tabela 1, a partir de 20,1 mA há risco de morte, isso ilustra que uma quantidade muito pequena de corrente por menos de um segundo pode ser fatal.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES DA PESQUISA REALIZADA

Utilizando a técnica *brainstorming* na reunião mensal da comissão de combate a incêndio do CBMGO, formada por especialistas na área, foram identificados os riscos potenciais inerentes ao sistema fotovoltaico que ameaçam os bombeiros durante as operações de combate a incêndio estrutural. Pois, “quanto mais ideias concebermos conjunturalmente, por meio de possibilidades

alternadas, tanto mais provável é acertar em uma ou mais que nos resolvam o problema” (OSBORN, 1987, p. 129). O quadro 1 sumariza os dados coligidos.

Quadro 1 – Identificação de riscos.

Número do risco	Categoria
1	Não identificação do sistema na edificação
2	Colapso estrutural
3	Eletricidade.

Fonte: De autoria própria (2022).

Considerando já estar definida a ameaça a ser avaliada (sistema fotovoltaico), os agentes potencialmente expostos aos riscos resultantes (bombeiros), bem como os danos a serem evitados e/ou minimizados (integridade física / vida). A Análise Preliminar de Riscos seguirá as seguintes etapas da figura 7, que orienta o método.

Figura 7 – Fluxograma do Método de Análise Preliminar de Riscos.



Fonte: De autoria própria (2022)

## 6.1 Risco 1 – Não identificação do sistema fotovoltaico na edificação

Os sistemas fotovoltaicos instalados nas edificações nem sempre são facilmente identificados em uma inspeção visual. A sua identificação pode ainda ser dificultada por características construtivas, questões climáticas (chuva, neblina, etc.), falta da iluminação do sol no período noturno e principalmente durante o atendimento a uma ocorrência de incêndio estrutural, onde o ambiente pode estar tomado pela fumaça (DHERE, 2012).

A não identificação do sistema de energia solar na edificação em um sinistro, pode deixar os bombeiros vulneráveis aos perigos, pois operarão sem considerar os riscos intrínsecos do sistema. Desse modo, é essencial haver normas que exijam dispositivos que facilitem a sua identificação nas construções (RAMALI, 2023).

### 6.1.1 Análise e Avaliação

Em relação parâmetros normativos, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, através da Resolução Normativa ANEEL Nº. 1000 (2021), determinou que as concessionárias de energia disciplinassem em suas normas técnicas os procedimentos que deverão ser obedecidos para a conexão dos sistemas de geração distribuída em suas redes de distribuição.

No estado de Goiás e regiões atendidas pela Equatorial, antiga ENEL-GO, anterior CELG, a Norma Técnica CELG n. 71 (NTC-71) exige que os sistemas fotovoltaicos apresentam sinalização de segurança instalada no padrão de entrada da edificação e no poste do transformador, conforme figura 8 (GOIÁS, 2016).

Figura 8 – Sinalização de segurança para o sistema fotovoltaico.



Fonte: SILVA, 2016, p. 30.

Esta sinalização de segurança apresentada na figura 8 é também exigida por outras concessionárias de energia que operam no estado de Goiás e em outros estados da federação, existindo assim uma padronização a nível Brasil.

Nesta análise, conclui-se que já existe exigência técnica que identifique a presença de sistemas fotovoltaicos nas edificações, possibilitando assim sua checagem nas operações de combate a incêndio.

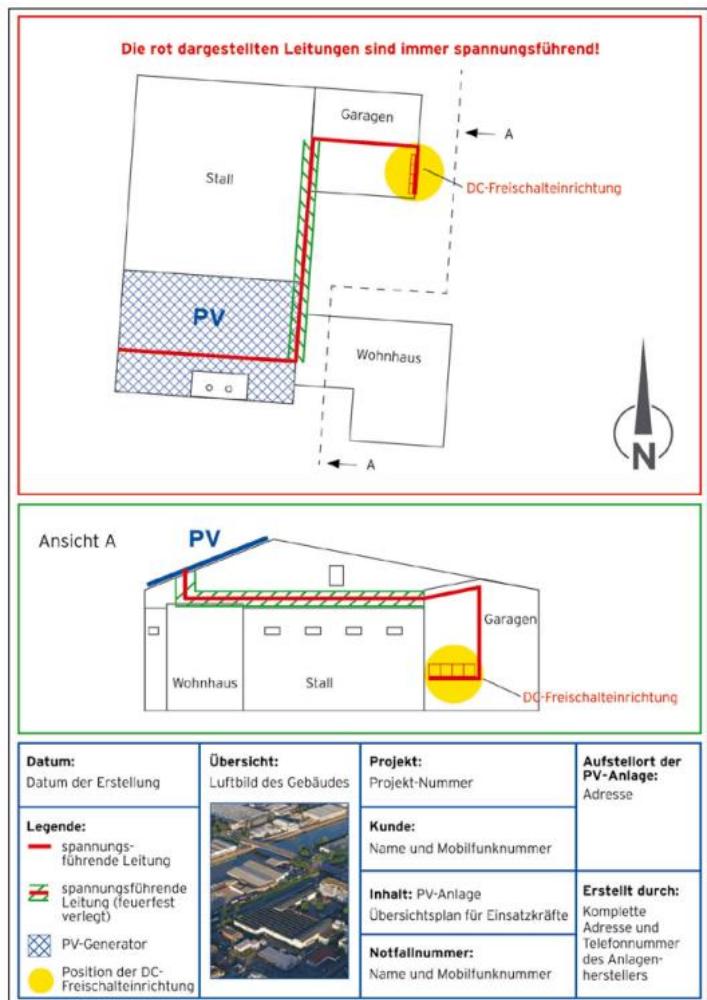
### 6.1.2 Medidas de Mitigação

Embora exista exigência de sinalização que identifique a existência de um sistema fotovoltaico envolvido na operação, é recomendável a implementação de outro dispositivo que apresente maiores informações para os bombeiros na cena (DE-LIMA FILHO, 2021).

Na Alemanha, a norma de segurança para sistema fotovoltaico “VDE-AR-E 2100-712” estabelece que além da placa de sinalização de segurança, deve haver no painel do medidor de energia, um plano geral que contenham informações e características de todo o sistema instalado, facilitando assim a atuação dos bombeiros nos incêndios (HASSELHUHN, 2014). O exemplo de plano geral apresentado na figura 9 é uma espécie de *layout* da edificação que exibe a localização

dos componentes, bem como apresenta as características gerais do sistema. A exigência de tal dispositivo representaria uma importante medida de mitigação de riscos a ser implementada.

**Figura 9** – Exemplo de um plano geral conforme norma alemã VDE-AR-E 2100-712.



Fonte: HASELHUHN, 2014.

### 6.1.3 Procedimento Operacional a ser adotado

Seguindo as ações já definidas no POP de combate a incêndio do CBMGO, na fase de reconhecimento<sup>15</sup> da operação, onde cabe a guarnição coletar todas as informações necessárias para o planejamento da resposta ao incidente (CBMGO, 2018).

Nesta fase, independentemente do tipo de edificação (térrea, elevada, comercial, etc.), a guarnição deverá verificar a existência ou não de sistema de energia solar instalado, conforme as ações abaixo:

<sup>15</sup> Fase do combate onde é realizada a coleta das informações úteis e necessárias ao planejamento das ações.

- Verificar no padrão de entrada de energia se a edificação possui geração própria através da sinalização de emergência;
- Verificar junto ao poste do transformador se existe placa de sinalização de emergência indicando geração distribuída no circuito;
- A identificação da existência de sistema fotovoltaico na edificação também pode ser verificada observando a presença de painéis solares no telhado e/ou pela existência de medidor bidirecional instalado no padrão de energia.

## 6.2 Risco 2 – Colapso Estrutural

### 6.2.1 Análise e Avaliação

Para a instalação de sistemas de energia solar, os módulos fotovoltaicos são geralmente fixados no telhado da edificação. Considerando que a maioria das construções preexistentes não foram projetadas com a previsão desta carga adicional, os riscos de um colapso estrutural aumentam significativamente durante um sinistro de incêndio, pois a ação do calor reduz a capacidade de carga da estrutura do telhado (ABNT, 2001; ABNT, 2012).

A probabilidade de ocorrer um colapso estrutural em um sinistro depende de diversos fatores, especialmente da proporção do incêndio e do tipo da estrutura de construção do telhado (aço, madeira, alvenaria etc.) (HABEL, 2012).

Nesta senda, depreende-se que nas operações de combate a incêndio em edificações com a presença de sistema fotovoltaico para a geração de energia, o monitoramento das condições de segurança deve ser constante acerca dos riscos de ocorrer um colapso estrutural (ABNT, 2001; CBMGO, 2018; HABEL, 2012).

### 6.2.2 Medidas de Mitigação

Com vistas a mitigar os perigos inerentes aos sistemas de energia solar, os projetos de instalação são criteriosamente analisados pelas concessionárias de energia que estabelecem inúmeros critérios e regras específicas (BRASIL, 2021).

Dentre a documentação exigida no processo de homologação dos sistemas, encontra-se o registro da ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do engenheiro responsável pelo projeto, onde o profissional atesta as condições estruturais dos locais de instalação dos módulos fotovoltaicos e demais componentes (BRASIL, 1973; ABNT, 2019).

A exigência desta ART, aliada à confiança de que foi realizada a devida análise das estruturas da edificação, é, até o momento, a medida existente que minimiza o risco de um colapso estrutural provocado pela carga adicional dos componentes do sistema (ABNT, 2001; ABNT, 2012; ABNT, 2019).

Não foi observada outra medida que pudesse ser implementada nos sistemas com vistas a mitigar estes riscos.

### **6.2.3 Procedimento Operacional a ser adotado**

O Procedimento operacional adotado pelas equipes de bombeiros face ao risco de um colapso durante as operações de combate a incêndio estrutural já está definido na fase tática de controle<sup>16</sup>. Nesta fase, a guarnição deverá de forma constante:

- Verificar as condições estruturais da edificação.

## **6.3 Risco 3 – Eletricidade**

### **6.3.1 Análise e Avaliação**

Durante o atendimento a uma ocorrência de incêndio, realizar o corte da energia elétrica consiste em uma das ações iniciais realizadas pelas equipes de bombeiros. Este procedimento visa eliminar os riscos de acidentes envolvendo eletricidade em uma operação de combate a incêndio estrutural (ABNT, 2020).

No entanto, nas edificações que possuem sistemas fotovoltaicos para geração própria de energia, o desligamento do circuito elétrico através do disjuntor geral não promove a total desenergização, pois os módulos fotovoltaicos permanecem eletricamente carregados enquanto houver luz e produzindo energia contínua até o inversor. Ademais, alguns sistemas fotovoltaicos podem incluir baterias para armazenar energia.

Ao contrário do que muitos acreditam, os módulos fotovoltaicos também podem produzir energia na ausência da luz solar. Pesquisas realizadas pela certificadora alemã *TÜV Rheinland* juntamente com o Corpo de Bombeiros de Munique, na Alemanha, concluíram que a luz artificial proveniente de faróis e refletores também podem gerar tensões nos módulos e por isso, eles devem ser tratados como perigosos até mesmo no período noturno (REICHARD, 2014).

---

<sup>16</sup> Fase onde o comandante do incidente acompanha o desenvolvimento das ações e o comportamento do incêndio, realizando as mudanças necessárias ao plano de ação a fim de aperfeiçoar as ações de socorro.

Dessa forma, deve-se sempre considerar a presença da eletricidade nas edificações que fazem uso do sistema fotovoltaico para geração própria de energia. Este fato constitui o principal risco que coloca os bombeiros em situação de vulnerabilidade nas operações de combate a incêndio estrutural.

Neste contexto, vários cenários devem ser avaliados na análise da probabilidade de ocorrer um evento indesejável envolvendo a eletricidade, tais como:

- Contato direto do bombeiro com componentes energizados do sistema;
- Ocorrência de arcos elétricos<sup>17</sup>;
- Condução elétrica através da água oriunda do combate.

Em todos os cenários as guarnições estão sujeitas a graves lesões que podem levar a morte, como o choque elétrico e queimaduras.

### **6.3.2 Medidas de Mitigação**

Atualmente, nas normativas técnicas brasileiras - NBR 16690/19, 16699/18 e 5410/04, que regulamentam o mercado de energia solar, ainda não foram implementadas medidas que eliminem ou minimizem o risco elétrico para as equipes de bombeiros envolvidas em operações nas edificações com o uso do sistema fotovoltaico (ABNT, 2019; ABNT, 2018; ABNT, 2004).

Em outros países, onde o mercado de energia solar está em estágio mais avançado no que tange a regulamentação voltada à segurança de bombeiros, existem normas que exigem dispositivos capazes de mitigar o risco elétrico nos sistemas, a exemplo das normas NFPA-72, originada da National Fire Protection Association dos EUA e a EN54, que regula os equipamentos na Europa, ambas reconhecidas mundialmente (NFPA, 2019; CEN, 2020).

Uma das soluções encontradas é a exigência de um dispositivo de desligamento rápido que permita a desenergização do sistema a nível dos módulos fotovoltaicos, de forma que a tensão do sistema se limite a não mais que 30 volts (FISH e GEDDES, 2009).

Considerando a resistência mínima do corpo humano em 500 ohms, valor normalmente padronizado para estimar a corrente percorrida em um choque elétrico, a tensão de 30 volts seria a limiar para gerar uma corrente com uma intensidade que não levaria o bombeiro à morte (FISH e GEDDES, 2009).

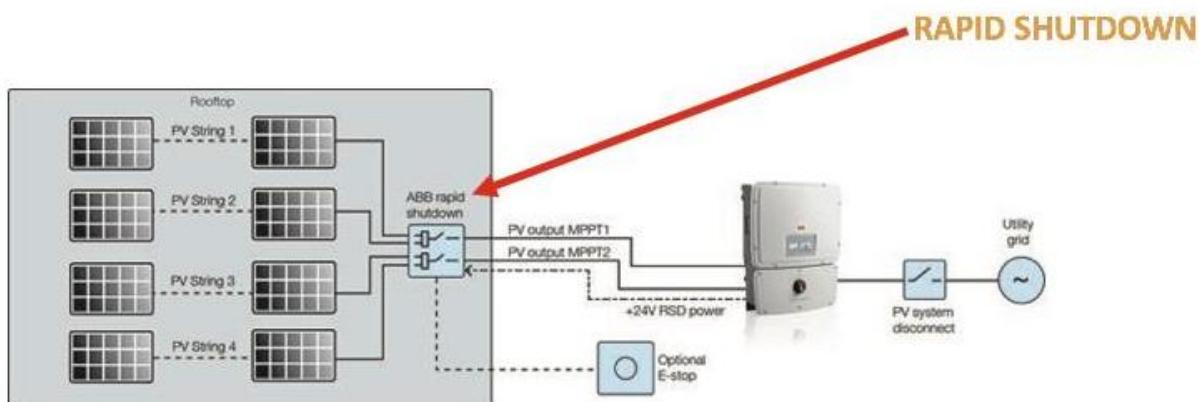
A exigência do dispositivo conhecido como “*Rapid Shutdown*”, ou dispositivo de desligamento rápido, apresentado na figura 10 foi introduzido no Código Elétrico Nacional americano (NEC - *National Electrical Code*). Ele permite desenergizar um sistema fotovoltaico

---

<sup>17</sup> É o fenômeno resultante de um fluxo de corrente elétrica entre dois pontos por curto-circuito. Ocorre em meio a gases, rompendo o isolamento feito pelo ar.

através de um interruptor localizado fora da edificação, além de ser acionado automaticamente na ocorrência de um arco elétrico, interrompendo o fluxo de corrente. Tal dispositivo seria a solução para mitigar o risco da eletricidade nos sistemas fotovoltaicos (AXIUM SOLAR, 2018).

**Figura 10**– Exemplo esquemático de um dispositivo de desligamento rápido conforme o Código Elétrico Nacional americano – NEC 2017 690.12



Fonte: AXIUM SOLAR (2018)

### 6.3.3 Procedimento Operacional a ser adotado

Enquanto não ocorre uma evolução normativa a nível de Brasil, exigindo a incorporação do dispositivo de desligamento rápido, a melhor prática a ser adotada é assumir que todos os sistemas fotovoltaicos presentes nas edificações estão eletricamente ativos. A tática de combate adotada deve ser sempre conservadora, com a intenção de realizar o combate às chamas sem envolver o sistema (METCI, 2006).

Visando mitigar o risco elétrico, os procedimentos operacionais a serem adotados pelas equipes de bombeiros durante as operações de combate a incêndio estrutural são:

- Utilizar EPI completo de combate a incêndio estrutural certificado;
- Deslique e isole o máximo possível de componentes do sistema fotovoltaico;
- Manter uma distância mínima de segurança dos componentes do sistema fotovoltaico (caso não identifique a potência nominal do sistema, considerar alta tensão);
- Solicitar reforço de especialista em eletricidade para desligar o sistema a nível dos módulos fotovoltaicos;
- Não realizar tática de ventilação com acesso ao telhado da edificação;
- Realizar o combate às chamas, obedecendo às distâncias e o tipo de jato específico para combate em alta tensão.

## CONCLUSÃO

Retornando ao questionamento inicial, pode-se dizer que identificamos e analisamos os principais riscos potenciais que colocam as guarnições de bombeiros em situação vulnerável nas operações de combate a incêndio estrutural em edificações que utilizam sistema fotovoltaico para geração de energia elétrica.

Os resultados das pesquisas realizadas identificaram que, em países cujo mercado fotovoltaico se expandiu a mais tempo, a problemática levantada já originou alternativas mitigadoras quanto às exigências normativas que visem à proteção dos bombeiros. O que se espera no âmbito nacional é que ocorra essa evolução e que siga estes padrões já implantados nos outros países.

Importante ressaltar que as ações elencadas como procedimentos operacionais a serem adotados pelas guarnições, bem como a abordagem técnica quanto ao funcionamento dos sistemas de energia solar nas edificações, necessitam ser amplamente divulgadas e treinadas com as guarnições, pois só assim desenvolveram habilidades que os tornará preparados para enfrentar estas situações complexas nas operações.

Embora a gestão de riscos realizada tenha destacado cenários específicos e indicado medidas e ações direcionadas, o tema em voga abrange uma vasta gama de possibilidades e variáveis, pois envolve tecnologia e que está em constante aperfeiçoamento. Portanto, é indispensável que haja uma continuação de estudos na área, abarcando novos panoramas e situações distintas.

Assim, haverá bombeiros capacitados, com dados e informações subsidiadas, promovendo segurança na tomada de decisão nas operações, corroborando para uma atuação profissional de excelência e consequentemente, um serviço de bombeiros reconhecido.

## REFERÊNCIAS

**ABGD. O Brasil atinge 10 GW de potência instalada em sistemas de geração própria de energia.** 2022. Disponível em: <https://abgd.com.br/portal/brasil-atinge-10-gw-de-potencia-instalada-em-sistemas-de-geracao-propria-de-energia/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

**ABSOLAR. Panorama Solar Fotovoltaica no Brasil e no Mundo.** Infográfico n. 44. 2022. Disponível em: <https://www.absolar.org.br/mercado/infografico/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALMEIDA, M. R.S; SILVA, L. T. **Gestão de risco no emprego da Aviação do Exército em operações da Força Terrestre brasileira.** [S. l.], UNIASSELVI, 2021. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9570/1/tcrodrigo\\_2021\\_3t\\_artigo.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9570/1/tcrodrigo_2021_3t_artigo.pdf). Acesso em: 3 ago. 2022.

ANGLE, J. S. *et al.* **Firefighting strategies and tactics.** [S. l.], Jones & Bartlett Learning, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 16699:** Sistemas fotovoltaicos – Requisitos mínimos para documentação, comissionamento e inspeção de instalações. Rio de Janeiro, 2018;

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 16690:** Sistemas fotovoltaicos – Requisitos de projeto. Rio de Janeiro, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 16384:** Segurança em eletricidade. Rio de Janeiro, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 14432:** Exigências de resistência ao fogo de elementos construtivos de edificações: Procedimento. Rio de Janeiro, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 15200:** Projeto de estruturas de concreto em situação de incêndio. Rio de Janeiro, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 5410:** Instalações elétricas de baixa tensão. Rio de Janeiro, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000:** Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: <https://www.apostilasopcao.com.br/arquivos-opcao/erratas/10677/66973/abnt-nbr-iso-31000-2018.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2022.

AXIUM SOLAR. **What is Rapid Shutdown?. 2018.** Disponível em: <https://www.axiumsolar.com/faqs/what-is-rapid-shutdown/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa nº 957, de 7 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 2021. Disponível em: [ren2021957.pdf \(aneel.gov.br\)](https://www.aneel.gov.br/pt-br/regras-e-resolucoes/ren/ren2021957.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Apresentação do ministro Moreira Franco na Escola Superior de Guerra. **Ministério de Minas e Energia.** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [http://antigo.mme.gov.br/web/guest/todas-as-noticias/-/asset\\_publisher/pdAS9IcdBICN/content/apresentacao-do-ministro-moreira-franco-na-escola-superior-de-guerra?inheritRedirect=false](http://antigo.mme.gov.br/web/guest/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9IcdBICN/content/apresentacao-do-ministro-moreira-franco-na-escola-superior-de-guerra?inheritRedirect=false). Acesso em: 27 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Federal de Engenharia e Agronomia. Resolução n.º 218, de 29 de junho de 1973. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1973.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. **Procedimento Operacional Padrão.** 2ª edição. Goiás, 2018. Disponível em: Acesso em 10 out. 2023

DANTAS, S. G. **Oportunidades e desafios da geração solar fotovoltaica no semiárido do Brasil.** Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

DE-LIMA FILHO, A. A. *et al.* Análise dos riscos ocupacionais em instalações de sistemas fotovoltaicos na cidade de Manaus-AM. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 15, p. e418101523045-e418101523045, 2021.

DHERE, N. G.; SHIRADKAR, N. S. Fire hazard and other safety concerns of photovoltaic systems. **Journal of Photonics for Energy**, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2012.

DONALD, E. Solar panels present firefighters with new challenges. **Fire Rescue1 by Lexipol**. Madison. 2017. Disponível em: <https://www.firerescue1.com/firefighter-training/articles/solar-panels-present-firefighters-with-new-challenges-zdCn8jZwgiE2JBva>. Acesso em: 10 jul. 2022.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço **Energético Nacional 2017**: Ano base 2016. Rio de Janeiro: EPE, 2017.

EUROPEAN COMMITTEE FOR STANDARDIZATION. **EN 54**: Fire detection and fire alarm systems. Brussels, 2020.

FISH, Raymond M.; GEDDES, Leslie A. Conduction of electrical current to and through the human body: a review. **Eplasty**, v. 9, 2009.

FLORES, B. C; ORNELAS, E. A; DIAS, L. E. **Fundamentos de Combate a Incêndio**. 1. ed. Goiânia: CBMGO, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÁS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Goiás**. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17142>. Acesso em: 2 ago. 2022.

GOIÁS. Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. **Manual Operacional de Bombeiros: Combate a Incêndio Urbano**. Goiânia: CBMGO, 2017.

GOIÁS. Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. **Procedimento Operacional Padrão - POP**. 2. ed. Goiânia: CBMGO, 2018.

GOMES, R. O.; MATTIODA, R. A. **Técnicas de Prevenção e Controle de Perdas em Segurança do Trabalho – Um ajuste ao PDCA**. Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Belo Horizonte: ENEGEP, 2011. Disponível em:  
[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011\\_TN\\_STO\\_138\\_876\\_18803.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011_TN_STO_138_876_18803.pdf). Acesso em: 3 ago. 2022.

HASELHUHN, Ralf. **Normative Mindestanforderungen zum Brandschutz. Interpretation der VDE-Anwendungsregel**. Berlin: Sonnenenergie, 2014. Disponível em:  
[https://www.sonnenenergie.de/sonnenenergie-redaktion/SE-2014-01/Layout-fertig/PDF/Einzelartikel/SE-2014-01-s037-Normen-Mindestanforderungen\\_Brandschutz.pdf](https://www.sonnenenergie.de/sonnenenergie-redaktion/SE-2014-01/Layout-fertig/PDF/Einzelartikel/SE-2014-01-s037-Normen-Mindestanforderungen_Brandschutz.pdf). Acesso em: 17 ago. 2022.

HAVEL, Greg. **Construction Concerns for Firefighters:** Structural Collapse - During a fire or other emergency incident, firefighters must conduct an ongoing size-up of the scene for signs of structural collapse. Fire Prevention & Protection, [S.I.], 24 abr. 2012. Disponível em: Construction Concerns for Firefighters: Structural Collapse - Fire Engineering: Firefighter Training and Fire Service News, Rescue. Acesso em: 10 out. 2023.

IEA PVPS. **Snapshot of Global PV Markets 2022.** International Energy Agency (IEA). Paris: IEA, 2022. Disponível em: [https://iea-pvps.org/wp-content/uploads/2022/04/IEA\\_PVPS\\_Snapshot\\_2022-vF.pdf](https://iea-pvps.org/wp-content/uploads/2022/04/IEA_PVPS_Snapshot_2022-vF.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

JAISWAL, K. K. *et al.* Renewable and sustainable clean energy development and impact on social, economic, and environmental health. **Energy Nexus**, v. 7, p. 100118, 2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social:** Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NATIONAL FIRE PROTECTION ASSOCIATION. **NFPA 72:** National fire alarm and signaling code. Quincy, MA, 2019.

NEOSOLAR. **Sistemas de energia solar fotovoltaica e seus componentes.** 2020. Disponível em: <https://www.neosolar.com.br/aprenda/saiba-mais/sistemas-de-energia-solar-fotovoltaica-e-seus-componentes>. Acesso em: 2 ago. 2022.

OSBORN, A. F. **O poder criador da mente:** Princípios e processos do pensamento criador e do "Brainstorming". 8. ed. São Paulo: Ibrasa, 1987.

PEREIRA, E. B. *et al.* **Atlas brasileiro de energia solar.** 2. ed. São José dos Campos: INPE, 2017. Disponível em: <http://doi.org/10.34024/978851700089>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PEREIRA, I. S; MIRANDA, W. P; PINHEIRO, E. C. N. M. O estudo da viabilidade de instalação do sistema fotovoltaico em uma empresa da cidade de Manaus / The study of the feasibility of installing the photovoltaic system in a company in the city of manaus. Curitiba: **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 12, p. 112863-112878, 2021.

Disponível em: <https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/40794/pdf>. Acesso em: 19 jun. 2022.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. Corpo de Bombeiros. **MANUAL DE ESTRATÉGIA E TÁTICA DE COMBATE A INCÊNDIO - METCI.** In: COLETÂNEA DE MANUAIS TÉCNICOS DE BOMBEIROS. 1. ed. São Paulo: PMESP, 2006. v. 32. Disponível em: <https://www.bombeiros.com.br/imagens/manuais/manual-32.pdf>. Acesso em: 08 out. 2023.

PORTAL SOLAR. **Geração de energia distribuída.** Disponível em: <https://www.portalsolar.com.br/geracao-distribuida-de-energia.html>. Acesso em 2 ago. 2022.

RAMALI, M. R. *et al.* A review on safety practices for firefighters during photovoltaic (PV) fire. **Fire technology**, v. 59, n. 1, p. 247-270, 2023.

REICHARD, M; SEPANSKI, A.; REIL, F. Elektrische Risiken. **Für Einsatzkräfte, Rückblick und neue Ergebnisse.** Köln: TÜV Rheinland Energie und Umwelt GmbH, 2014. Disponível em: [http://www.pv-brandsicherheit.de/fileadmin/WS\\_03-04-14/THIEM\\_Elektrische\\_Risiken\\_f%C3%BCr\\_Einsatzkr%C3%A4fte\\_K%C3%A4ftigkeitsbericht\\_2014\\_04-03.pdf](http://www.pv-brandsicherheit.de/fileadmin/WS_03-04-14/THIEM_Elektrische_Risiken_f%C3%BCr_Einsatzkr%C3%A4fte_K%C3%A4ftigkeitsbericht_2014_04-03.pdf). Acesso em: 16 ago. 2022.

Relatório Brundtland, “Nosso Futuro Comum”. «**Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**» (PDF). Nações Unidas (em inglês). 1987. Disponível em: Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development (un.org). Acesso em 28 maio 2023.

REZENDE, J. O. **A importância da energia solar para o desenvolvimento sustentável.** Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/09/E-book-A-Importancia-da-Energia-Solar-para-o-Desenvolvimento-Sustentavel-1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

SIGNIFICADOS. **Significado de Brainstorming.**

Disponível em: [www.significados.com.br/brainstorming/](http://www.significados.com.br/brainstorming/). Acesso em: 31 maio 2023.

SILVA, E. L; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, F. L. Norma Técnica Celg D – NTC 71: **Requisitos para Conexão de Microgeradores e Minigeradores ao Sistema de Distribuição da CELG D.** [S. l.], CELG Distribuição, 2016. Disponível em: <https://www.enel.com.br/content/dam/enel-br/one-hub-brasil---2018/nomas-t%C3%A9cnicas-goi%C3%A1s/normas-t%C3%A9cnicas/NTC71.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SOUZA, R. D. **Os Sistemas de Energia Solar Fotovoltaica:** Livro digital de introdução aos sistemas solares. Ribeirão Preto: Blue Sol Energia Solar, 2015. Disponível em: <https://programaintegradoronline.com.br/wp-content/uploads/2016/03/Livro-Digital-de-Introdu%C3%A7%C3%A3o-aos-Sistemas-Solares-novo.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

TAVARES, J. C. **Noções de Prevenção e controle de perdas em segurança do trabalho.** São Paulo: Senac, 2019.

TOLMASQUIM, M. T. (Coord.). **Energia Renovável: Hidráulica, Biomassa, Eólica, Solar, Oceânica.** Rio de Janeiro: EPE, 2016.

UNIC Rio. **Transformando nosso mundo:** A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. Disponível em: Agenda2030.pdf. (mds.gov.br). Acesso em: 28 maio 2023.

## APÊNDICE A – PLANILHA DE ANÁLISE PRELIMINAR DE RISCOS

## APÊNDICE A - PLANILHA DE ANÁLISE DE RISCOS

ANÁLISE PRELIMINAR DE RISCOS - APR			
ITEM	RISCO	MEDIDAS MITIGATÓRIAS	PROCEDIMENTO OPERACIONAL
01	Não Identificação do Sistema Fotovoltaico na edificação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Placa de Sinalização de Segurança no padrão de entrada da edificação;</li> <li>- Placa de Sinalização de Segurança no Poste do Transformador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificar no padrão de entrada de energia se a edificação possui geração própria através da sinalização de emergência;</li> <li>- Verificar junto ao poste do transformador se existe placa de sinalização de emergência indicando geração distribuída no circuito;</li> <li>- Observar a presença de painéis solares no telhado e/ou existência de medidor bidirecional instalado no padrão de energia.</li> </ul> <p>Verificar as condições estruturais da edificação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizar EPI completo de combate a incêndio estrutural certificado;</li> <li>- Utilizar EPI completo de combate a incêndio estrutural certificado;</li> <li>- Desligar e isolar o máximo possível! de componentes do sistema;</li> <li>- Manter uma distância mínima de segurança dos componentes do sistema fotovoltaico (caso não identifique a potência nominal do sistema, considerar alta tensão);</li> <li>- Solicitar reforço de especialista em eletricidade para desligar o sistema a nível dos módulos fotovoltaicos;</li> <li>- Não realizar tática de ventilação com acesso ao telhado da edificação;</li> <li>- Realizar o combate às chamas, obedecendo às distâncias e o tipo de jato específico para combate em alta tensão.</li> </ul>
02	Colapso Estrutural		
03	Eletricidade		
Elaborado por: Capitão BM Diego de Almeida Ferreira		Data: 15/08/2022	Aprovado por: _____ Data: _____

Direitos autorais 2023 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UEG.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.