

Ano 2, v. 2, nº 2
nov. 2025.

Pannomion

Revista do Núcleo de Extensão e Pesquisa
em Relações Internacionais (NEPRIN)
Universidade Federal de Sergipe



Universidade
Federal de
Sergipe

Pannomion

Ano 2, v. 2, n.º. 2, 2025

Copyright "©" Todos os direitos são reservados aos seus respectivos autores



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
Departamento de Direito (DDI)
Núcleo de Extensão e Pesquisa em Reações Internacionais (NEPRIN)

REVISTA PANNOMION
Ano 2, v. 2, nº. 2, novembro de 2025

PATRONO

Prof. Dr. Carlos Rebêlo Júnior

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Uziel Santana Santos (UFS)
Prof^a. Dr^a. Simone de Araujo Pereira (UFS)
Prof. Dr. José Rodorval Ramalho (UFS)
Dr. Allan Rafael Veiga Feitosa (UFS)

COMISSÃO EDITORIAL

EDITOR-CHEFE

Prof^a. Dr^a. Simone de Araujo Pereira (UFS)

EDITOR ASSISTENTE

Prof. Dr. José Rodorval ramalho (UFS)

RERESSENTANTES DISCENTES

Alicia Barreto da Cunha
Athos Miguel Ferreira Dantas
David Freitas Vasconcelos Barros

FICHA CATALOGRÁFICA

R454 Revista Pannomion (Recurso Eletrônico) Ano 2, V. 2, nº. 1, nov., 2025.
Simone de Araujo Pereira. organizadora desse volume.
- Dados Eletrônicos – São Cristóvão: NEPRIN, 2025.
Quadrimestral
Sistema Requerido: Adobe Acrobat Reader
Modo de Acesso: World Wide Web
<<https://neprin.ufs.br/pagina/23226-revista-pannomion>>
1. Legislação. 2. Jurisprudência. 3. Estado.
I. NEPRIN

As informações contidas nos textos publicados por este Periódico são de responsabilidade de seus autores.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| <i>Simone de Araújo Pereira</i> | |
| ARTIGOS | |
| QUANDO A GUERRA ENCONTRA O JARDIM: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DENTRO DO UNIVERSO INFANTIL ESCRITO POR DRUON | 9 |
| <i>Aisha Nascimento Mendonça</i> | |
| O PAPEL DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS NA INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS: ANÁLISE DO CASO IKEA | 29 |
| <i>Ana Elisa Prado Rocha</i> | |
| PANOPTISMO DIGITAL: O DIREITO PENAL E A NOVA RACIONALIDADE DA VIGILÂNCIA | 45 |
| <i>Adrielly Fernanda Sá de Melo</i> | |
| CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL: OS PRIMÓRDIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS DE COMBATE À FOME (1930–1964) | 61 |
| <i>Antonio Caio Nascimento dos Santos</i> | |
| ENTRE O RESGATE E A RECONSTRUÇÃO: A JUSTIÇA RESTAURATIVA NA PREVENÇÃO DA REINCIDÊNCIA E NO FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS EM CONTEXTOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INFANTO-JUVENIL | 79 |
| <i>Bruna Bomfim Matos</i> | |
| FOMENTO ESPORTIVO NO MUNICÍPIO DE ARACAJU: CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUNDESORT | 95 |
| <i>Lucas Florêncio Sobral Silva</i> | |

Pannomion

APRESENTAÇÃO

PRESENTATION

Simone de Araújo Pereira¹

A Revista *PANNOMION*, vinculada ao Núcleo de Extensão e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRIN) do Departamento de Direito da Universidade Federal de Sergipe, reafirma-se, nesta nova edição, como um espaço formativo e plural dedicado, prioritariamente, à produção acadêmica de estudantes de graduação. Fiel ao sentido etimológico de seu nome, *pan* (todo) e *nomion* (norma ou costume), o periódico preserva sua vocação de integrar diferentes perspectivas e campos do saber, articulando contribuições jurídicas, sociais, políticas, históricas, culturais e literárias.

Esta edição reúne um conjunto diversificado de textos que, embora distintos em seus objetos de estudo, convergem para uma reflexão comum: a relação entre Estado, direitos fundamentais e construção social da Justiça. As análises desenvolvidas pelos graduandos abordam tanto tensões estruturais da sociedade brasileira quanto desafios contemporâneos de alcance global, iluminando temas como

¹ Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe. Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFS). Mestre em Antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA/UFS), Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais (DCS/UFS) e Bacharel em Direito (Centro Universitário Estácio De Sergipe). Conselheira da Seccional da OAB/SE do triênio 2025/2027.

APRESENTAÇÃO

direitos humanos, desigualdades, violência, políticas públicas, proteção de dados, infância, tributação e narrativas sociais.

Abrimos com “Quando a Guerra Encontra o Jardim: As Relações Internacionais Dentro do Universo Infantil Escrito por Druon”, de Aisha Nascimento Mendonça, que analisa como “O Menino do Dedo Verde” opera como metáfora política e como chave interpretativa para temas de violência, autoridade e estruturas internacionais. A autora demonstra a potência política da literatura infantil ao condensar conflitos e disputas de poder em linguagem simbólica acessível.

O artigo intitulado “O Papel das Empresas Transnacionais na Integração de Refugiados: Análise do Caso IKEA”, Ana Elisa Prado Rocha examina um fenômeno global pouco explorado, o envolvimento corporativo em políticas de integração de refugiados. A autora analisa o modelo adotado pela IKEA, discutindo os limites éticos e as potencialidades práticas da atuação empresarial no campo humanitário.

Em seguida, “Panoptismo Digital: O Direito Penal e a Nova Racionalidade da Vigilância”, de Adrielly Fernanda Sá de Melo, discute a centralidade da vigilância algorítmica e suas implicações no sistema penal contemporâneo. A autora utiliza a metáfora do panoptismo para explicar como o controle digital reconfigura práticas punitivas, molda comportamentos e amplia o alcance disciplinar do Estado e do capital tecnológico.

Na área dos direitos sociais e da história das políticas públicas, Antonio Caio Nascimento dos Santos, em “Considerações sobre o Direito Humano à Alimentação

Adequada no Brasil: Os Primórdios das Políticas Públicas Nacionais de Combate à Fome (1930–1964)”, revisita os marcos históricos da segurança alimentar no Brasil. O estudo destaca o papel de instituições pioneiras, como o SAPS e a LBA, e a influência intelectual de Josué de Castro na formulação das políticas de combate à fome.

O artigo seguinte, “Entre o Resgate e a Reconstrução: A Justiça Restaurativa na Prevenção da Reincidência e no Fortalecimento de Vínculos em Contextos de Violência Doméstica Infanto-Juvenil”, de Bruna Bomfim Matos, analisa práticas restaurativas como instrumentos de ruptura dos ciclos de violência. O artigo enfatiza os círculos restaurativos e os grupos reflexivos como mecanismos de responsabilização e cuidado.

Encerramos esta edição com a reflexão de Lucas Florêncio Sobral Silva, “Fomento Esportivo no Município de Aracaju: Considerações sobre o FUNDESPORT”, que discute a política municipal de incentivo ao esporte, analisando a estrutura, os desafios e as potencialidades do FUNDESPORT como mecanismo local de promoção esportiva e inclusão social.

Conjuntamente, os artigos desta edição revelam o esforço do pensamento analítico produzido por estudantes de graduação comprometidos com a compreensão dos desafios brasileiros. Cada trabalho aborda, a seu modo, temas essenciais da vida social — do passado silenciado à hiperconectividade do presente; das violências materiais às simbólicas; da tributação às políticas públicas; da infância às dinâmicas da comunicação,

APRESENTAÇÃO

formando um mosaico intelectual que expressa a identidade plural da *PANNOMION*.

Que esta edição, marcada pela diversidade temática e pela dedicação acadêmica de seus autores, contribua para ampliar debates, estimular novas pesquisas e fortalecer a compreensão das múltiplas dimensões que estruturam o Direito, o Estado e a Sociedade.

São Cristóvão, novembro de 2025.

Pannomion

QUANDO A GUERRA ENCONTRA O JARDIM: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DENTRO DO UNIVERSO INFANTIL ESCRITO POR DRUON

WHEN WAR MEETS THE GARDEN:
INTERNATIONAL RELATIONS WITHIN THE CHILDREN'S UNIVERSE WRITTEN BY
DRUON

Aísha Nascimento Mendonça¹

Resumo:

O presente artigo tem por objetivo apresentar algumas reflexões sobre o uso da literatura infantil como fonte para a análise da área das Relações Internacionais, para além de um aparato formador do pensamento crítico dos infantes. Para isso, utilizou-se como objeto de estudo o livro “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002). Este artigo ampara-se nos postulados dos autores Galtung (1969), Freire (1992) e Novaes (2000) para realizar a abordagem da obra. Na pesquisa, pôde-se verificar que narrativas infantis trazem uma carga política que transcende o caráter meramente educativo ou formador, o que permite seu uso como lente teórica para o entendimento das Relações Internacionais e desconstrução do paradigma que encaixa a infância como um momento humano desprovido de criticidade.

Palavras-Chave: Infante; Literatura Infantil; Relações Internacionais; Sistema Internacional.

Abstract:

This article aims to understand children's literature not only as a tool for fostering critical thinking in young readers, but also as a potential theoretical instrument for analyzing the field of International Relations.

¹Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe. Pesquisadora do Centro de Estudos Árabes Islâmicos (CEAI). Membro do Conselho do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRIN).

To this end, the book “The Boy with the Green Thumb” (Druon, 2002) was used as the object of study. The analysis drew primarily on concepts proposed by Galtung (1969), Freire (1992), and Novaes (2000). Based on this approach, the study concludes that children's narratives are deeply political and can plausibly be employed as a theoretical lens for understanding International Relations, as well as for deconstructing the paradigm that frames childhood as a stage of life devoid of critical thinking.

Keywords: Child; Children's Literature; International Relations; International System.

Introdução

A literatura infantil carrega em seu âmago uma potência crítica capaz de tensionar estruturas sociais, culturais e políticas, mesmo que, por diversas vezes, seja subestimada como um simples veículo de entretenimento ou ferramenta pedagógica. Nesse sentido, entre as muitas obras que se destacam por sua sensibilidade e profundidade simbólica está “O Menino do Dedo Verde”, do escritor francês Maurice Druon, publicada originalmente em 1957. Essa narrativa apresenta a história do pequeno Tistu, um garoto agraciado com a habilidade de fazer brotar flores em qualquer lugar! Particularmente, o menino passa o seu dedo verde em lugares onde a destruição e miséria – tanto econômica quanto humana – estão enraizadas.

Esse fato fornece à obra uma lente singular para pensar as Relações Internacionais, afinal, Tistu, ainda que criança, age como um agente internacional alternativo, desobediente e pacífico, que se recusa a aceitar a guerra como solução e confronta, com flores, estruturas de violência que tantos adultos passam anos estudando como vencê-las. Assim, ao atravessar

cenários marcados por desigualdades e conflitos, a trajetória do menino do dedo verde revela uma crítica contundente à lógica belicista e ao autoritarismo, ao mesmo tempo em que propõe, com a delicadeza que só aqueles que conversam com as crianças carregam dentro de si, uma política de pacificidade.

Com a finalidade metodológica de relacionar a literatura infantil e as Relações Internacionais, foi necessária a leitura e o fichamento de textos diversos dos autores das duas áreas do conhecimento, além da análise do texto literário “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002), já apresentado anteriormente. Deste, faz-se necessário apontar, sendo considerados tanto o enredo quanto os elementos simbólicos – personagens, cenário, linguagem, metáforas.

Desse modo, este artigo propõe uma leitura da narrativa de Druon a partir de conceitos caros ao campo das Relações Internacionais como a guerra, a paz, fronteiras, o poder e a justiça, refletindo sobre como o mundo infantil, com sua linguagem simbólica própria permite a articulação de temas e os leva ao intelecto infantil. Ademais, a partir desse percurso, este trabalho busca evidenciar como a infância, muitas vezes excluída do discurso político internacional, pode oferecer caminhos disruptivos e potentes para a construção de um mundo mais pacífico.

Aporte Teórico

Para analisar como as Relações Internacionais (RI) permeiam o universo infantil da obra “O Menino do Dedo Verde”

(Druon, 2002), já contextualizada na introdução, fez-se necessário recorrer a diferentes conceitos que, entrelaçados, criaram a estrutura fundamental para a construção do presente artigo.

Desse modo, a distinção entre “paz positiva” e “paz negativa”, elaborada por Johan Galtung, em seu texto “*Violence, Peace, and Peace Research*” publicado em 1969 é imprescindível para relacionar a narrativa de Druon com o campo da RI. Essa dicotomia exposta por Galtung (1969) diferencia a chamada paz negativa, sendo esta a ausência da guerra, da paz positiva, que seria a garantia de direitos e deveres de todos os cidadãos de um determinado Estado – fato que envolveria a eliminação das causas profundas da violência, como a desigualdade e a opressão. Nesse sentido, para analisar a obra de Maurice (2002), relacionar-se-á a passagem de Tistu em ambientes marcados pela violência e, transforma-os em jardins floridos com a lógica de “paz positiva” (Galtung, 1969), afinal, o menino atua como um agente de mudança que promove o cuidado e a regeneração, alinhado às ideias de Galtung sobre uma paz social duradoura e justa.

Além disso, a professora e beletrista, especialista em literatura infantil, Nelly Coelho, em seu texto “Literatura infantil: teoria, análise, didática”, publicado em 2000, chama atenção para o fato de que a literatura infantil não é apenas um meio de entretenimento, mas um espaço onde se constroem e disputam valores éticos e políticos. Dessa forma, “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002) não só oferece uma crítica sutil às estruturas autoritárias (representadas principalmente pelas figuras de autoridade presentes na narrativa) e apresenta uma

proposta de resistência pacífica, mas torna o universo infantil um palco simbólico para a aprendizagem e reinvenção da justiça, da empatia e da paz. Essa perspectiva reforça a importância de Tistu não só como personagem infantil, mas como um agente político e formador do corpo social, pois, em última análise, é o público para quem a história foi escrita – infantes – que modelará a sociedade dos novos tempos.

Nesse sentido, a leitura do texto “Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido”, do educador brasileiro Paulo Freire (1992) contribui para o desenvolvimento do artigo ao destacar que a esperança não é apenas um sentimento, mas uma ação capaz de transformar a realidade. Essa perspectiva, defendendo que “os sujeitos têm o poder de construir o inédito viável – um mundo mais justo e humano – por meio da consciência crítica e da ação” (Freire, 1992), quando utilizada como lente teórica, leva a perceber que a trajetória de Tistu ilustra essa “pedagogia da esperança”, pois, mesmo sendo criança, ele age de forma revolucionária, recusando a passividade e promovendo mudanças criativas e éticas ao seu entorno. Assim, com base nos conceitos e perspectivas apresentados poder-se-á discutir o ponto central do presente artigo: as Relações Internacionais dentro do universo infantil criado por Maurice Druon (2002).

Literatura infantil como espaço de letramento político

Em primeiro lugar, faz-se necessário entender como a literatura infantil, de forma contrária ao que o senso comum

indica, é um espaço privilegiado de letramento político. Nesse sentido, é preciso esclarecer que aqui entende-se “política” a partir de sua origem etimológica grega, o *politiko* era o cidadão que participava da vida pública. Assim, o estranhamento geral ocorre quando se associa literatura infantil à política e a seu público. Desse modo, a infância tende a ser compreendida como tempo de inocência, não possuindo características propícias para o florescimento do entendimento político. Logo, em geral, a criança não é entendida como um ser social ciente de seus direitos e deveres enquanto cidadã, ficando esses a cargo de seus responsáveis legais.

Contrassenso, diversos estudiosos vêm destacando o papel da literatura infantil como um espaço fértil para a formação crítica, ética e política das crianças, pois, através da metáfora, da fábula e da fantasia, livros infantis abordam temas complexos e, por muitas vezes, caros à área das Relações Internacionais. Nelly Coelho (2000), a partir dessa lógica, afirma, em seu livro “em seu livro “Literatura infantil: teoria, análise, didática”, que “além do prazer/emoção estéticos, a literatura contemporânea visa alertar ou transformar a consciência crítica de seu leitor/receptor. A literatura infantil, em essência, sua natureza é a mesma da que se destina aos adultos”. Partindo do postulado por Coelho, pode-se entender que, como a essência das literaturas é a mesma, é evidente que seus conteúdos são semelhantes, adequando-se apenas a forma de comunicar/escrever para o determinado público.

Dessa forma, pensando na obra de Maurice Druon (2002) e entendendo que o universo infantil possui sua própria lógica de compreensão do mundo, a leitura da obra “O Menino do Dedo Verde”, carregando consigo a narrativa de um garotinho que tem de aprender “na prática” conceitos como a miséria, a pobreza, a violência e a guerra, é capaz de revelar a brutalidade da desigualdade e da violência que, em geral, são naturalizadas pelos adultos.

— A miséria torna os homens ruins? — perguntou Tistu.

— Quase sempre — respondeu o Sr. Trovões, que começou a lançar uma fanfarra de terríveis palavras.

De acordo com o seu discurso, a miséria devia ser uma horrível galinha negra, de olhos ferozes, bico adunco, de asas tão grandes quanto o mundo, chocando continuamente horrendos pintinhos. O Sr. Trovões os conhecia todos pelo nome: havia o pinto-roubo, que se apoderava das carteiras dos transeuntes e assaltava os bancos; o pinto-embriaguez, que tomava um aperitivo atrás do outro e acabava caído na sarjeta; o pinto-vício, sempre à espreita de qualquer coisa desonesta; o pinto-crime, sempre de revólver na mão; o pinto-revolução, sem dúvida o pior de todos... (Druon, 2002, pág. 35).

Nesse excerto, a miséria é convertida em uma imagem grotesca e fantástica, mas profundamente reveladora: a metáfora da “galinha negra” e de seus “pintinhos” nomeia não só os efeitos sociais da pobreza, mas também os discursos ideológicos que os

acompanham. O olhar de Tistu confronta essa lógica e, ao fazê-lo, oferece ao leitor infantil uma chave crítica para compreender as estruturas de opressão que moldam o mundo.

Além disso, ao oferecer à criança a possibilidade de imaginar mundos alternativos, a literatura infantil exerce uma função única: utiliza-se da imaginação como ensaio para o real, como exercício de transformação do presente. Nesse cenário,

a literatura infantil é, antes de tudo, literatura; ou melhor, é arte: fenômeno de criatividade que representa o mundo, o homem, a vida, através da palavra. Funde os sonhos e a vida prática, o imaginário e o real, os ideais e sua possível/impossível realização. (Coelho, 2002, p. 27)

Ao plantar flores nos muros da prisão, nas trincheiras de guerra ou nos becos da pobreza, Tistu, não apenas sonha com um outro mundo possível — ele o inaugura. Ele o mostra possível.

Portanto, mais que uma narrativa sobre um menino encantador, a obra de Druon (2002) revela-se como uma lente que possibilita observar a literatura infantil enquanto ponto de partida para o desenvolvimento de um corpo social futuro de cidadãos críticos e engajados com a transformação do mundo.

A construção de figuras de autoridade e as novas perspectivas de Tistu

Na construção do universo ficcional de “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002), Maurice descreve um mundo que,

apesar de infantilizado em sua linguagem e ambientação, reproduz de maneira quase fiel as estruturas do sistema internacional real. Um dos maiores exemplos desse fato é a figura do pai e do sócio de seu pai, o Sr. Trovões de Tistu: suas decisões ao longo da história são pautadas por uma lógica produtivista e militarizada — uma clara analogia ao realismo político nas Relações Internacionais², no qual o poder e a segurança do Estado são prioridades absolutas.

Ademais, a estrutura da narrativa de Druon (2002) estabelece uma tensão simbólica entre os representantes das instituições sociais — como o Sr. Juiz, por exemplo — e a figura do menino. Essa conjuntura evidencia que, enquanto os adultos da história carregam perspectivas tão entranhadas do que deve ser a realidade, quase incapazes de enxergar novos horizontes, Tistu apresenta a possibilidade de emergência de um saber alternativo que opera pela sensibilidade, pela empatia e pela recusa da obediência cega.

Nesse ponto, pode-se estabelecer uma analogia das ações de Tistu com as chamadas “práticas de resistência civil” que são as ações não violentas utilizadas por cidadãos com o fito de alcançar mudanças sociais, políticas, legislativas, entre outras. Essas condutas, dentro da área das Relações Internacionais, são estudadas por abordagens pós-coloniais³, pois são percebidas

²Neste artigo, a ideia de realismo político está atrelada ao que Morgenthau escreve em seu livro “A Política Entre As Nações: A Luta Pelo Poder e Pela Paz” (2003), em especial, quando afirma que a política visa três objetivos: manter, aumentar ou demonstrar o poder.

³ Neste artigo, a perspectiva pós-colonialista abordada é a desenvolvida por Robert W. Cox (1981). Segundo o autor, as práticas contra hegemônicas referem-se a ações e discursos que desafiam e buscam transformar as estruturas de poder estabelecidas e as ideias que as legitimam. Cox analisa a hegemonia como uma relação social complexa, envolvendo forças sociais que atuam em

como práticas contra hegemônicas, afinal, apesar de não violentas, visam desafiar e subverter relações de poder estabelecidas, buscando promover a transformação social e a construção de alternativas ao status quo.

Sob essa ótica, a leitura engajada da história de Tistu por crianças faz florescer uma nova percepção da realidade: a literatura infantil, como destaca Nelly Coelho (2000), ao operar no imaginário do infante, tem a força de estruturar visões de mundo. Desse modo, na ficção de Druon (2002), essa estruturação se dá através do entendimento do momento da infância como um lugar de potência crítica. Assim, a história de Tistu não é simplesmente a narrativa de uma criança ingênua, mas a ficção de um verdadeiro sujeito político que enuncia, com gestos, uma outra forma de habitar o mundo — não por meio da dominação, mas da sensibilidade. Dessa forma, sua trajetória não é a de herói clássico, mas de uma figura ética que, ao invés de combater diretamente o sistema, o transforma desde dentro, silenciosamente, com flores.

Então, Tistu — perguntou ele — que foi que você aprendeu? Que sabe de medicina?

— Aprendi — respondeu Tistu — que a medicina não pode quase nada contra um coração muito triste. Aprendi que para a gente sarar é preciso ter vontade de viver.

diferentes níveis (material, ideacional e institucional) para manter ou desafiar a ordem vigente. As práticas contra hegemônicas, portanto, seriam tentativas de subverter essa ordem, seja por meio de movimentos sociais, organizações não governamentais, ou mesmo através da produção de conhecimento crítico que questione os discursos dominantes.

Doutor, será que não existem pílulas de esperança?

O Dr. Milmales ficou espantado com tanta sabedoria num garoto tão pequeno.

– Você aprendeu sozinho a primeira coisa que um médico deve saber.

– E qual é a segunda, Doutor?

– É que para cuidar direito dos homens é preciso amá-los bastante.

Ele deu um punhado de caramelos a Tistu e pôs uma boa nota em seu caderno. Mas o Dr. Milmales ficou ainda mais espantado no dia seguinte, quando entrou no quarto da menina.

Ela sorria: tinha despertado em pleno campo. (Druon, 2002, p.40)

Em vista disso, é perceptível que, por meio da metáfora da infância, o autor (2002) desmonta os alicerces da racionalidade moderna e propõe uma nova forma de fazer política — uma que nasce do afeto, da escuta, da solidariedade e da recusa à barbárie. Desse modo, “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002) é, assim, uma alegoria política e poética de notável atualidade, que dialoga com as principais críticas à ordem global e aponta caminhos para uma reconstrução ética e sensível da convivência humana.

Além disso, o próprio “dedo verde” (dom que permite fazer brotar flores em qualquer lugar) do personagem de Druon (2002) pode ser interpretado como uma metáfora da potência ética de transformação do sujeito marginal à ordem hegemônica.

Sua forma de agir se aproxima do que Boaventura de Sousa Santos (2007) denomina de “sociologia das ausências e das

emergências”: Tistu torna visível aquilo que o sistema invisibiliza — a dor dos marginalizados, os efeitos da guerra, a violência estrutural —, ao mesmo tempo que insinua, por seus gestos, outras formas de estar no mundo. Assim, a obra de Maurice Druon (2002), longe de ser apenas uma simples fábula para crianças, revela-se uma alegoria crítica que dialoga com temas centrais das Relações Internacionais contemporâneas na medida em que aponta para possibilidades de reconstrução do mundo com base em valores como solidariedade, cuidado e sensibilidade, estes muitas vezes desconsiderados na área das RI, mas fundamentais para a construção de uma paz duradoura e justa.

Paralelos entre o conflito literário e a conjuntura belicosa do sistema internacional

Para entender como os conflitos no Oriente Médio se relacionam com a prosa de Druon (2002) é essencial conhecer fábrica de canhões da qual o pai de Tistu é o dono. A cidade de Mirapólvora (nome dado ao local em que se passa a história) é internacionalmente famosa por sua grande fábrica de armamentos bélicos e, no momento em que a narrativa está sendo contada, ela está exportando os equipamentos militares para a guerra entre os “Vaite embora” e os “Voulás”: “é sempre assim quando estoura a guerra em algum ponto do mundo — disse a Tistu. — Em Mira-pólvora temos o dobro do trabalho” (Druon, 2002, p. 48). É através desse conflito ficcional descrito por Druon (2002) que se chega à representação do Oriente Médio na narrativa.

Sobre o conflito, é necessário destacar alguns pontos. Primeiramente, quando pergunta ao Sr, Trovões onde a guerra estourou, Tistu tem a resposta de que foi em um lugar bem longe, em um deserto:

- O que é que há nesta pastilha cor-de-rosa... isto é, nesse deserto? Jardins? – perguntou Tistu.
- Claro que não, se é um deserto! Ali não há coisa alguma. Só mesmo pedras...
- Então essa gente vai brigar por causa dessas pedras?
- Eles querem o que está por baixo.
- Debaixo do deserto? E o que é?
- Petróleo.
- Por que querem eles essa coisa chamada petróleo?
- Para que os outros não o tenham. Querem esse petróleo porque o petróleo é indispensável numa guerra. (Druon, 2002, p. 49)

Sob essa ótica, além da referência geográfica de um local desértico, temos a referência ao petróleo – outra evidência de que Druon (2002) está ficcionando sobre Oriente Médio. Apesar de Tistu não entender o motivo do petróleo ser um recurso imprescindível – assim como as crianças que lerem sua história – que, inclusive, consegue mobilizar guerras, é improvável que um internacionalista tenha a mesma visão que o personagem. Afinal, a região tem uma conjuntura instável que advém “dos preços e da instabilidade política no Oriente Médio, uma região que permanecerá (...) o centro nevrálgico da indústria petrolífera

mundial no curso das próximas décadas.” (Sarkis, 2002, p. 13). Dessa forma, fica clara a relação da obra com o universo das Relações Internacionais.

Além de todos esses fatores, é importante ressaltar uma grande crítica sobre o que acontece no Oriente Médio implícita na narrativa de Druon (2002): a questão fronteiriça. A partir de tudo que foi explanado, é nítido que a guerra entre os “Vaite embora” e os “Voulás” foi motivada por uma disputa de controle de território. Este, além de conter em seu subsolo o preciso petróleo, é apresentado como possuidor de uma “fronteira mal traçada”:

“Esse deserto não pertence a ninguém...
"A ninguém", repetiu Tistu interiormente.
– ... Mas à direita se encontra a nação dos Voulás e à esquerda a nação dos Vaitimboras.
"Vou-lás... Vai-tim-bo-ras...", repetiu de novo Tistu; ele estava mesmo muito atento.
– ... Ora, há algum tempo os Voulás anunciaram que queriam esse deserto; os Vaitimboras responderam que também queriam. Os Voulás se instalaram numa ponta e os Vaitimboras na outra. Os Voulás enviaram um telegrama aos Vaitimboras, dizendo-lhes que se retirassem. Os Vaitimboras replicaram pelo rádio que proibiam os Voulás de permanecerem onde estavam. Agora os dois exércitos estão em marcha. E, quando se encontrarem, travarão o combate. (Druon, 2002, p. 49)

Desse modo, a partir do excerto, pode-se perceber que a descrição carrega forte carga crítica pois, boa parte dos conflitos do Oriente Médio derivam de fronteiras artificiais impostas especialmente após o fim do Império Otomano, com os acordos de Sykes-Picot⁴ e os desdobramentos da Declaração Balfour⁵, por exemplo. Assim, Druon traz à tona, ainda que de forma metafórica e simplificada, uma crítica à ingerência internacional e às disputas por território e poder travadas em nome de “diferenças irreconciliáveis”, frequentemente utilizadas como justificativa para a perpetuação da violência.

Dessa maneira, embora escrita com uma linguagem lúdica e voltada ao público infantil, a obra de Druon (2002) é munida de um conteúdo simbólico e crítico que ultrapassa a simplicidade aparente de sua forma. Sob essa perspectiva, através da narrativa do menino que tinha dedo verde, o autor oferece aos pequenos leitores a possibilidade de acessar, ainda que de modo indireto, reflexões profundas sobre temas como a guerra, as fronteiras e a exploração de recursos naturais, naturalmente questionando essas ideias.

⁴ O Acordo Sykes-Picot foi um tratado secreto firmado em 1916 entre Reino Unido e França, com o consentimento da Rússia e da Itália, para definir as áreas de influência e controle no Oriente Médio após a provável desintegração do Império Otomano no contexto da Primeira Guerra Mundial. O acordo dividiu a região em zonas de influência britânica e francesa, com a Palestina sob administração internacional.

⁵ A Declaração Balfour foi uma declaração pública emitida pelo governo britânico em 1917, durante a Primeira Guerra Mundial, expressando apoio ao estabelecimento de um "lar nacional para o povo judeu" na Palestina, que na época era parte do Império Otomano. A declaração, contida em uma carta do então Secretário de Estado britânico para Assuntos Estrangeiros, Arthur Balfour, ao Barão Lionel Walter Rothschild, líder da comunidade judaica no Reino Unido, tornou-se um marco no movimento sionista e na subsequente criação do Estado de Israel.

Além disso, ainda que o leitor mirim desconheça o vocabulário técnico das Relações Internacionais, os acordos de Sykes-Picot, a partilha do Império Otomano, ou as complexas dinâmicas geopolíticas que permeiam o Oriente Médio, ele é levado a perceber — através do estranhamento de Tistu — que há algo diferente na forma como os adultos justificam a guerra. A dúvida sincera de Tistu, expressa quando o menino pergunta se os “Vaite embora” e os “Voulás” vão brigar “por causa de pedras” (Druon, 2002, p. 49), representa o primeiro passo para que, o adulto que consumiu a narrativa na infância compreenda que, por trás dos discursos oficiais sobre segurança ou soberania, frequentemente se escondem interesses econômicos e estratégias de dominação, afinal, isso lhe foi apresentado quando seu intelecto estava sendo formado.

Portanto, Druon (2002), realiza uma operação narrativa poderosa: oferece à criança uma porta de entrada para temas complexos, inserindo-os em uma fábula que, mesmo sem recorrer à linguagem técnica das Relações Internacionais, permite ao leitor infantil desenvolver uma sensibilidade crítica frente à realidade global. Por fim, também apresenta ao universo infantil a guerra no deserto, que, travada por petróleo e por territórios que “não pertencem a ninguém”, ilustra de maneira simbólica as disputas históricas e contemporâneas do Oriente Médio, região que permanece até hoje como palco de intervenções estrangeiras, instabilidade política e confrontos armados.

A guerra pode ser enfrentada com flores

Além da apresentação geográfica de onde se passa o conflito, pode-se destacar também o conceito de guerra e sua percepção pelo personagem principal de “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002). Se a guerra é traduzida como o desenrolar de conflitos armados (Galtung, 1969), para Tistu ela “é uma espécie de tiririca que se alastra pelo globo” (Druon, 2002, p. 50). Assim, diferente da visão dos adultos da narrativa — que aceitam a guerra como algo inevitável, necessário ou até glorioso —, Tistu a estranha. Nessa lógica, sua reação diante da destruição provocada pelas armas produzidas na fábrica de canhões de seu pai, revela uma sensibilidade ética que confronta a naturalização da violência.

São esses canhões, Tistu, que fazem a riqueza de Mirapólvora — exclamou com orgulho o Sr. Trovões. — Podem demolir, a cada tiro, quatro casas tão grandes como a sua.

Essa notícia não pareceu inspirar a Tistu o mesmo orgulho.

"Então, pensou ele, a cada tiro de canhão, quatro Tistu sem casa, quatro Carolo sem escada, quatro Amélias sem cozinha... Então é com essas máquinas que se perde o jardim, o país, a perna, ou alguém da família... Esta é a verdade!" (Druon, 2002, p.50)

Sob essa lógica, Tistu, ao não compreender como é possível que seres humanos destruam uns aos outros em nome de linhas imaginárias (as fronteiras), revela uma visão crítica ligada à sensibilidade infantil, que contrasta com a racionalização da

guerra pelos adultos. Nesse sentido, a guerra, para ele, não é uma questão estratégica, política ou econômica, mas uma ruptura dolorosa com a noção de humanidade e solidariedade. Desse modo, o olhar questionador do personagem de Druon (2002) evidencia que a narrativa carrega uma crítica à naturalização do conflito. Afinal, o menino, ao invés de celebrar que a fábrica de seu pai está produzindo canhões de ótima qualidade, Tistu se entristece com a morte, a dor e o sofrimento, percebendo que não há justificativa que consiga apagar as consequências irreversíveis da guerra.

Nesse sentido, pode-se relacionar essa ideia que Tistu apresenta na narrativa como uma crítica à política internacional hegemônica: aquela centrada no uso da força, na lógica do inimigo, na supremacia do Estado como ator principal e na descrença na natureza humana (Nogueira e Messari, 2005).⁶ A partir dessa análise, o conflito presente na história torna-se mais que uma abstração política, transformando-se em uma realidade concreta que fere, devasta e desumaniza. É nesse momento que o personagem de Druon (2002), recorrendo ao seu “dedo verde”, decide intervir de maneira radicalmente distinta: ele planta flores nos campos de batalha, nos hospitais de guerra e nos canhões abandonados, sabotando as máquinas de guerra que seu pai exporta.

⁶ “Existem duas características comuns a vários realistas, mas que não são propriamente conceitos: a primeira é a ênfase no que acontece no sistema internacional, o que se traduz por considerar que o que ocorre dentro dos Estados não é relevante para a análise das relações internacionais. É o que alguns chamam da imagem do Estado como uma caixa preta. A segunda é um pessimismo pronunciado e definitivo em relação à natureza humana.” (Nogueira e Messari, 2005, p. 23 e 24)

Esse gesto simbólico, embora aparentemente ingênuo, funciona como uma forma de resistência ativa, uma contraofensiva poética diante da lógica da destruição e é anunciado em letras garrafais no jornal de Mirapólvora:

Os canhões de Mirapólvora haviam atirado, não resta dúvida; mas haviam atirado flores. Uma chuva de amores-perfeitos, papoulas e miosótis abatera-se sobre os contingentes dos Voulás, que haviam respondido inundando os Vaitimboras de gerânios, margaridas e beijos. Um general tivera o quépi arrebatado por um buquê de violetas.

Não se conquista um país com rosas, e as batalhas de flores nunca foram levadas a sério. A paz foi imediatamente concluída entre os Voulás e os Vaitimboras. Os dois exércitos se retiraram, e o deserto cor de pastilha cor-de-rosa foi devolvido ao seu céu, à sua solidão e à sua liberdade. (Druon, 2002, p. 54)

Assim, as flores se tornam mais do que um símbolo de beleza: elas são um manifesto político silencioso, uma diplomacia alternativa baseada no cuidado, na vida e na regeneração. O gesto de Tistu pode ser lido como uma proposta de paz positiva — nos termos de Johan Galtung (1969) —, pois não se limita a interromper o confronto, mas tenta curar suas causas profundas, como o ódio, a ignorância e o abandono ético.

Ademais, é a partir desse momento que se pode articular a obra com a obra “Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido” de Paulo Freire (1992). O personagem

de Druon (2002) exemplifica com magnitude o que Freire chamaria de uma consciência crítica em formação: ele não apenas percebe a injustiça, mas se nega a ser cúmplice dela. Dessa forma, sua sensibilidade revela aquilo que a rotina institucionalizada da política e da guerra insiste em encobrir. Sua pedagogia é da ação, não da conformidade. Aqui, utiliza-se o termo “pedagogia”, pois é através do exemplo de Tistu que os adultos da narrativa começam a refletir e mudar suas ações.

Por fim, quando o autor opta por inserir a guerra como elemento central da narrativa infantil, ele está assumindo uma posição política clara: a de que a infância também é atravessada pelos grandes conflitos mundiais, e que silenciar isso sob o pretexto de proteger as crianças é, na verdade, uma forma de omissão. Assim, Druon (2002), insere questões geopolíticas em um livro voltado ao público infantil sem abrir mão da complexidade simbólica que o tema exige, oferecendo às crianças um espaço de reflexão ética sobre a violência, o poder e as possibilidades de ação no mundo.

A paz positiva e a paz negativa de Galtung dentro do enredo de Druon

A trajetória do personagem principal do livro “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002) oferece uma oportunidade diferente das abordagens tradicionais da área das Relações Internacionais pensar a paz. Esta, geralmente entendida como a ausência de conflito (a chamada “paz negativa”), através da lente teórica proposta por Johan Galtung (1969), adiciona a percepção de paz a presença ativa de justiça social, cuidado com

o bem comum e transformação das desigualdades, a chamada “paz positiva”. Nesse sentido, para o autor (1969), a paz positiva exigiria a eliminação das causas estruturais da violência — como a miséria, a opressão, o racismo ou a desigualdade — e não apenas a ausência de conjunturas belicistas. Sob essa ótica, Tistu é um agente de paz positiva por excelência: onde a cidade vê criminalidade, ele planta flores; onde vê guerra, ele vê vidas; onde há exclusão, ele faz brotar beleza e pertencimento.

Ao lado da cidade limpa, de cimento e tijolos, varrida cada manhã, a favela era como se fosse uma outra cidade, repelente, que envergonhava a primeira. Nada de postes, calçadas, vitrinas e caminhões de limpeza urbana.

"Um pouco de relva beberia essa água lamacenta e tornaria os caminhos mais agradáveis; em seguida, volúbeis e clematites em quantidade reforçariam os pobres barracos, quase a desmoronar", pensava Tistu, cujo polegar em riste ia deixando impressões digitais em todas feiúras do trajeto.

Nos barracos vivia muito mais gente do que eles podiam conter; essa gente havia de ter, é claro, um mau aspecto. "Vivendo apertados assim uns contra os outros, sem um raio de sol, tornam-se pálidos como as chicórias que o Bigode conserva na adega. Eu não gostaria que me tratassem como um pé de chicória!"

Tistu resolveu fazer crescerem gerânios ao longo das janelas, para que as crianças vissem um pouco de cor. (Druon, 2002, p. 33)

A partir do excerto acima, pode-se perceber a profunda sensibilidade de Tistu para com a realidade humana. O personagem de Druon (2002) não apenas observa a problemática da desigualdade social e material presente nas favelas, se comparadas ao centro da cidade, mas também a transforma através de seu dedo verde. Apesar da utilização da fantasia, o autor da narrativa de Tistu apresenta para seus leitores uma perspectiva ímpar: a injustiça social pode ser superada, ou, para Galtung (1969) a paz positiva pode ser alcançada.

- Mas por que toda essa gente mora em casinhas de coelho? — perguntou de repente.
 - Porque não possuem outra casa, é claro. Isso é uma pergunta idiota — respondeu o Sr. Trovões.
 - E por que é que eles não têm outra casa?
 - Porque não têm trabalho.
 - E por que é que eles não têm trabalho?
 - Porque não têm sorte.
 - Então, quer dizer que eles não têm coisa alguma?
 - Sim, e a miséria é isto.
- "Pois amanhã" — disse Tistu consigo — "eles terão ao menos algumas flores." (Druon, 2002, p. 33-34)

Além disso, é perceptível a capacidade crítica que a narrativa proporciona aos leitores mirins, afinal, Tistu não só transforma o mundo, mas busca entendê-lo, saber que fatores causam o que ele observa. Desse modo, Druon (2002) apresenta a perspectiva que percebe a criança como um agente transformador da realidade. Assim, a história de Tistu permite

pensar que a paz deve ser pensada a partir de categorias mais sensíveis – tradicionalmente uma percepção ausente ou desvalorizada no campo das RI – como proposto por Galtung (1969).

Dessarte, a obra “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002) afirma a infância como um momento humano legítimo de produção de conhecimento e prática política. Não se trata de idealizar a criança, mas de reconhecer que a sensibilidade infantil pode propor perguntas fundamentais: “Por que a guerra? Por que punir ao invés de transformar? Por que a miséria é tolerável?” – perguntas que, muitas vezes, os adultos deixam de fazer, justamente por naturalizarem a ordem social vigente. Tistu, com seu dedo verde, recusa esse conformismo e convida a imaginar uma política internacional enraizada não no medo ou na força, mas na flor da esperança que insiste em brotar mesmo entre os escombros.

Conclusão

A partir de tudo que foi dissertado ao longo do presente artigo é clara a relação entre o livro “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 2002) com o universo das Relações Internacionais, revelando o quanto a literatura infantil pode ser um campo fértil para refletir criticamente sobre estruturas de poder, guerra, paz e resistência. A obra de Maurice Druon (2002), ao acompanhar a jornada sensível e transformadora de Tistu, convida o leitor a desnaturalizar os sistemas de violência institucionalizada e a imaginar alternativas para o convívio humano – alternativas que

não passam pela dominação, mas pelo cuidado, pela empatia e pela reconstrução.

Tistu, mesmo sendo uma criança, não se omite diante do sofrimento que encontra na realidade que o envolve. Ao contrário, age com firmeza e empatia, promovendo mudanças reais nos espaços que atravessa. Desse modo, sua figura representa um tipo de agente político que escapa à lógica tradicional das RI: ele não é um chefe de Estado, um diplomata ou um general, mas um sujeito ético, que age por princípios e transforma o mundo com flores. Sob essa lógica, a forma de atuação do personagem de Druon (2002) remete à elementos que desafiam a concepção tradicional e ampliam os horizontes do pensamento internacional.

Assim, ao reconhecer a infância como um lugar legítimo de formulação política e a literatura como uma ferramenta de formação crítica, este artigo reafirma a importância de expandir os referenciais das Relações Internacionais. “O Menino do Dedo Verde” (Druon, 1969) não é apenas um conto para crianças: é também uma alegoria política, um gesto de esperança, um convite à desobediência ética frente à barbárie vista dentro do sistema internacional moderno. Desse modo, em meio ao corpo social atual que, cada vez mais, naturaliza a violência estrutural, é preciso escutar o que têm a dizer as crianças — e, com elas, plantar flores onde antes só haviam trincheiras.

Referências

COELHO, Nelly Novaes. *Literatura infantil: teoria, análise, didática*. São Paulo: Moderna, 2000.

COX, Robert W. 1981. 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory'. *Millennium – Journal of International Studies* 10 (2): 126-155

DRUON, Maurice. O menino do dedo verde. Tradução de Maria Aparecida Lopes. 23. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002

FREIRE, Paulo. Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace, and Peace Research. Johan Galtung. *Journal of Peace Research* 1969 6:3, 167-191.

MORGENTHAU, H.J. A Política Entre As Nações: A Luta Pelo Poder e Pela Paz. Editora da Universidade de Brasília. Brasília. 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates. Elsevier. Rio de Janeiro. 2005.

SANTOS, B. de S. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 78, p. 3-6, 2007

SARKIS, N. Barils de pétrole et barils de poudre ao Proche-Orient. *Le Monde Diplomatique*, n. 579, p. 12-13, Juin 2002.

QUANDO A GUERRA ENCONTRA O JARDIM:
AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DENTRO DO UNIVERSO INFANTIL ESCRITO POR DRUON

O PAPEL DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS NA INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS: ANÁLISE DO CASO IKEA

THE ROLE OF TRANSNATIONAL COMPANIES IN THE INTEGRATION OF REFUGEES:
AN ANALYSIS OF THE IKEA CASE

Ana Elisa Prado Rocha

Resumo:

O presente artigo analisa a atuação de empresas, em especial as multinacionais, na integração de refugiados no mercado de trabalho, à luz de suas políticas de responsabilidade social corporativa (CSR) e diversidade, equidade e inclusão (DEI). Com base em uma análise crítica de estudos recentes, incluindo o caso da IKEA e iniciativas na Europa, argumenta-se que o compromisso global deve ser traduzido em estratégias localizadas, capazes de superar barreiras estruturais enfrentadas por refugiados. Além disso, discute-se como a comunicação interna e o envolvimento de stakeholders internos são cruciais para a sustentabilidade dessas ações. O estudo propõe caminhos para uma atuação empresarial mais efetiva e enraizada no contexto institucional e social local.

Palavras-chave: Refugiados; Mercado de trabalho; Responsabilidade social corporativa; Multinacionais; Inclusão produtiva.

Abstract:

This article analyzes the role of companies, especially multinationals, in integrating refugees into the labor market, in light of their corporate social responsibility (CSR) and diversity, equity, and inclusion (DEI) policies. Based on a critical analysis of recent studies, including the case of IKEA and initiatives in Europe, it is argued that global commitment must be translated into localized strategies capable of overcoming structural barriers faced by refugees. In addition, it discusses how internal communication and the involvement of internal stakeholders

are crucial to the sustainability of these actions. The study proposes paths for more effective business action rooted in the local institutional and social context.

Keywords: Refugees; Labor market; Corporate social responsibility; Multinational corporations; Productive inclusion.

Introdução

O cenário global contemporâneo é marcado por fluxos migratórios forçados em escala inédita, impulsionados por conflitos armados, perseguições políticas, crises humanitárias e degradação ambiental. De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), milhões de pessoas são deslocadas todos os anos, atravessando fronteiras em busca de segurança e de novas perspectivas de vida. Essa realidade vai muito além da necessidade imediata de abrigo e assistência: envolve o complexo desafio de promover a integração social e econômica dos refugiados nos países de acolhida.

Entre os diversos fatores que contribuem para uma integração bem-sucedida, a inclusão no mercado de trabalho é elemento central. Segundo Tomlinson e Egan (2002, p. 1021), o acesso a empregos dignos e oportunidades de sustento fortalece a autonomia, preserva a dignidade humana e reduz a dependência de auxílios governamentais, ao mesmo tempo em que gera impactos positivos para o desenvolvimento econômico e social das comunidades anfitriãs.

Historicamente, governos e organizações não governamentais foram os principais responsáveis por essa

integração. Contudo, como argumenta Ghauri (2022, p. 3), nas últimas décadas, o setor privado, especialmente as empresas multinacionais (MNCs), vem assumindo papel cada vez mais relevante, não apenas por imperativos éticos, mas também por motivações estratégicas. Inserir refugiados em suas operações pode ajudar a suprir escassez de mão de obra, diversificar talentos e fortalecer a reputação corporativa, especialmente quando essas ações estão alinhadas a agendas de responsabilidade social corporativa (CSR) e diversidade, equidade e inclusão (DEI).

Apesar desse potencial, transformar compromissos globais em estratégias locais efetivas ainda é um desafio, dadas as barreiras legais, culturais, linguísticas e institucionais enfrentadas tanto por refugiados quanto por empresas. Nesse contexto, este artigo busca responder à seguinte questão central: como empresas multinacionais podem converter compromissos globais em políticas e práticas locais capazes de promover, de forma sustentável, a integração de refugiados no mercado de trabalho?

O objetivo é analisar criticamente práticas corporativas de integração de refugiados, com destaque para o caso da IKEA, identificando elementos que favorecem ou dificultam a materialização de estratégias globais em ações locais. Para atingir esse propósito, adota-se o método hipotético-dedutivo, formulando hipóteses a partir de referenciais teóricos sobre CSR e DEI (World Business Council for Sustainable Development, 1999, p. 5; Vaara, Tienari & Kovesnikov, 2021, p. 103) e testando-as à luz de evidências extraídas da literatura e de estudos de caso. O trabalho também emprega revisão integrativa de literatura e

análise documental, o que permite combinar diferentes perspectivas e identificar lacunas e oportunidades de atuação empresarial.

Com base nessa abordagem, busca-se oferecer subsídios conceituais e práticos para que multinacionais desenvolvam modelos de integração de refugiados que conciliem coerência global e adaptação local, maximizando impactos positivos tanto para as empresas quanto para os indivíduos e sociedades envolvidos.

Perspectiva conceitual da responsabilidade social corporativa

A crescente complexidade dos desafios globais, desde as mudanças climáticas até as crises humanitárias, tem impulsionado uma reavaliação do papel das empresas na sociedade. Conforme destaca Serafeim (2015, p. 2), as corporações não devem ser vistas apenas como entidades voltadas à maximização de lucros, mas como atores sociais com responsabilidades que se estendem para além de suas operações diretas.

Nesse contexto, a Responsabilidade Social Corporativa (CSR) emerge como um arcabouço conceitual e prático fundamental para entender como as empresas, em particular as multinacionais (MNCs), podem e devem contribuir para a resolução de problemas sociais prementes, como a integração de refugiados no mercado de trabalho.

Atualmente, a CSR é amplamente entendida como o compromisso contínuo de uma empresa em se comportar

eticamente e contribuir para o desenvolvimento econômico, melhorando a qualidade de vida de sua força de trabalho e suas famílias, bem como da comunidade local e da sociedade em geral (World Business Council for Sustainable Development, 1999). Como argumentam Farndale et al. (2015, p. 679), essas práticas abrangem desde a gestão ambiental e as condições de trabalho justas até o envolvimento comunitário e a promoção da diversidade e inclusão.

Para as MNCs, a complexidade da CSR é amplificada pela necessidade de navegar em múltiplos contextos regulatórios, culturais e sociais, exigindo uma abordagem que equilibre a padronização global com a adaptação local. A evolução da Responsabilidade Social Corporativa (CSR) está intrinsecamente ligada à crescente conscientização sobre os desafios globais que a humanidade enfrenta (Ghauri, 2022, p. 4).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), representa um marco nesse sentido. Os ODS fornecem um roteiro universal para a paz e a prosperidade, e o setor privado é reconhecido como um parceiro indispensável para sua consecução.

A CSR, nesse contexto, torna-se o principal veículo pelo qual as empresas podem alinhar suas estratégias e operações com as metas de desenvolvimento sustentável. A integração de refugiados, por exemplo, dialoga diretamente com vários ODS, incluindo o ODS 8, que visa promover o emprego pleno e

produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo refugiados, como fundamental para o crescimento econômico inclusivo.

Já o ODS 10, que trata da redução das desigualdades, também é relevante, pois a inclusão de grupos marginalizados, como os refugiados, no mercado de trabalho contribui para a diminuição das desigualdades sociais e econômicas. Além disso, o ODS 16, que busca promover a paz, a justiça e instituições eficazes, destaca que a integração bem-sucedida de refugiados pode fortalecer a coesão social e promover sociedades mais pacíficas e justas.

Além dos ODS, as crises humanitárias, como a crise de refugiados, têm catalisado um novo tipo de engajamento corporativo. A escala e a complexidade dessas crises exigem recursos e capacidades que vão além do que governos e ONGs podem oferecer sozinhos. As MNCs, com sua vasta cadeia de suprimentos, expertise logística, capacidade de inovação e alcance global, estão em uma posição única para contribuir. O envolvimento em crises humanitárias, que antes era visto como um ato puramente filantrópico, agora é cada vez mais integrado às estratégias de CSR, reconhecendo que a estabilidade social e o bem-estar das comunidades são pré-requisitos para um ambiente de negócios saudável.

A resposta corporativa a essas crises pode assumir diversas formas, desde doações financeiras e fornecimento de bens e serviços essenciais até o desenvolvimento de soluções inovadoras (como as tendas movidas a energia solar da IKEA para abrigos de refugiados, mencionadas no artigo de Szkudlarek et

al., 2022). No entanto, a contribuição mais estratégica e sustentável reside na integração de refugiados em suas operações de negócios, seja por meio de emprego direto, desenvolvimento de cadeias de suprimentos inclusivas ou apoio ao empreendedorismo de refugiados.

Impactos positivos na integração laboral

A integração de refugiados no mercado de trabalho é, conforme o pensamento de Szkudlarek et al. (2022, p. 7), uma manifestação tangível e poderosa da Responsabilidade Social Corporativa (CSR). Vai além da filantropia, transformando-se em uma estratégia de negócios capaz de gerar valor compartilhado. Ao contratar refugiados, as empresas não apenas cumprem um imperativo ético, mas também colhem benefícios concretos.

Primeiramente, a inclusão de refugiados pode ser uma resposta estratégica à escassez de talentos em determinados setores e regiões. Muitos refugiados possuem qualificações, experiências e habilidades valiosas, incluindo proficiência em múltiplos idiomas e uma perspectiva global, que podem ser subutilizadas devido às barreiras de integração (Szkudlarek et al., 2022).

Ao expandir suas estratégias de recrutamento para incluir refugiados, as empresas podem acessar um *pool* de talentos diversificado e motivado. Pesquisas indicam que empregadores que contrataram refugiados não apenas ficaram satisfeitos com seus novos contratados, mas também entusiasmados com o

potencial impacto na diversidade, equidade e inclusão (DEI) de suas estratégias (Szkudlarek et al., 2022, p. 19).

Em segundo lugar, a integração de refugiados fortalece as estratégias de Diversidade, Equidade e Inclusão (DEI) das empresas. A inclusão de refugiados, com suas experiências de vida únicas e perspectivas globais, pode enriquecer a cultura organizacional e promover um ambiente de trabalho mais empático e resiliente. Para muitas MNCs, a contratação de refugiados é vista não apenas como uma forma de abordar a escassez de mão de obra, mas como uma missão importante de DEI (Vaara, Tienari, & Koveshnikov, 2021).

Terceiro, o engajamento na integração de refugiados pode aprimorar a reputação corporativa e a marca empregadora. Empresas que demonstram um compromisso genuíno com causas sociais relevantes são vistas de forma mais favorável por consumidores, investidores e potenciais funcionários. A IKEA, por exemplo, utiliza sua jornada de recrutamento de refugiados para "mudar a narrativa em torno dos refugiados", publicizando suas iniciativas através da mídia de massa e veículos específicos da indústria, o que reforça sua imagem como uma empresa socialmente responsável (Hui-Miller, 2021).

Finalmente, a integração de refugiados contribui para o desenvolvimento econômico e social das comunidades anfitriãs. Ao promover a autossuficiência dos refugiados, as empresas ajudam a reduzir a dependência de auxílios sociais e a aumentar a base tributária.

Barreiras e desafios na implementação de programas de inclusão

Apesar do crescente reconhecimento da importância da CSR e do engajamento corporativo na integração de refugiados, existem tensões inerentes a essa abordagem. Conforme observam Szkudlarek et al. (2022, p. 10), há um contraste entre o caráter voluntário da CSR e a ausência de marcos regulatórios obrigatórios que imponham a inclusão de refugiados.

A CSR, por sua própria natureza, é predominantemente voluntária. As empresas escolhem se engajar em práticas socialmente responsáveis com base em seus valores, estratégias de negócios e percepção de risco e oportunidade. Essa voluntariedade, embora permita flexibilidade e inovação, também significa que o nível de engajamento pode variar significativamente entre as empresas e ser suscetível a flutuações econômicas ou mudanças nas prioridades corporativas. Em tempos de crise econômica, por exemplo, os orçamentos de CSR podem ser os primeiros a serem cortados, impactando negativamente os programas de integração de refugiados.

A ausência de marcos regulatórios obrigatórios para a contratação de refugiados é uma lacuna significativa. Diferentemente de outras áreas da DEI, onde existem leis antidiscriminação e cotas para certos grupos, a inclusão de refugiados no mercado de trabalho raramente é imposta por lei. Isso deixa a decisão de contratar refugiados a critério das empresas, o que pode levar a uma adoção desigual e inconsistente de práticas de inclusão.

Essa tensão entre voluntarismo e a falta de obrigatoriedade pode resultar em um “*greenwashing* social”, onde as empresas fazem declarações públicas de apoio aos refugiados sem um compromisso substancial ou programas de integração eficazes. A falta de mecanismos de responsabilização robustos pode permitir que as empresas se beneficiem da boa publicidade associada à causa sem realmente investir os recursos necessários para uma integração significativa.

Mesmo com o compromisso de Responsabilidade Social Corporativa (CSR), as empresas que buscam integrar refugiados enfrentam uma série de desafios práticos que podem dificultar seus esforços. Essas barreiras podem ser categorizadas em legais, sociais e de percepção pública.

As barreiras legais incluem a complexidade e a variabilidade das leis de imigração em diferentes países e até mesmo dentro de diferentes jurisdições, como estados ou províncias. Refugiados e solicitantes de asilo podem ter permissões de trabalho restritas, temporárias ou inexistentes, o que impede sua contratação formal.

As empresas precisam navegar por um labirinto burocrático para verificar a elegibilidade legal para o trabalho, o que pode ser demorado e oneroso. Ademais, a falta de um sistema padronizado e eficiente para o reconhecimento de diplomas e experiências profissionais de refugiados é um desafio significativo. As empresas podem não ter os recursos ou o conhecimento para avaliar qualificações estrangeiras, levando à subutilização de talentos.

As barreiras sociais são igualmente desafiadoras. A proficiência linguística é uma das mais imediatas e impactantes, pois a comunicação eficaz é essencial em qualquer ambiente de trabalho. A falta de proficiência no idioma local pode dificultar a integração do refugiado na equipe, a compreensão de instruções e o desenvolvimento de habilidades. Para solucionar tal problema, empresas devem investir em programas de treinamento de idiomas ou em apoio linguístico no local de trabalho.

Em complemento, muitas empresas simplesmente não sabem por onde começar ou como abordar a contratação de refugiados. A falta de conhecimento sobre os benefícios da inclusão de refugiados, os recursos disponíveis e as melhores práticas pode ser uma barreira significativa para o engajamento. O medo do desconhecido também é um fator que pode dissuadir as empresas de se engajarem, pois existe a percepção de que a contratação de refugiados pode ser mais complexa, arriscada ou onerosa do que a contratação de outros grupos. Isso ressalta a importância de compartilhar histórias de sucesso e dados que demonstrem os benefícios e a viabilidade da integração (Szkudlarek et al., 2022, p. 15).

Contudo, a Advocacia Geral da União manifestou-se contrariamente aos termos da petição inicial, entendendo que a questão merece amplos debates entre os atores envolvidos. Neste sentido, a Advocacia Geral da União apresentou parecer no qual pugnou pela improcedência do pedido formulado na ADO 73. Em suas palavras:

(...) Além disso, como bem pontuado na manifestação do Senado Federal, regulamentar a proteção do trabalho em face da automação envolve o desafio das constantes e rápidas evoluções tecnológicas, tornando curial evitar que a normatização do tema se torne obsoleta num curto horizonte temporal. (Carneiro, 2023)

O principal desafio na criação de uma lei que proteja os trabalhadores em face da automação é regulamentar a matéria sem comprometer o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras e, conseqüentemente, sua competitividade com empresas de outros países. Qualquer regulamentação deve considerar a rápida evolução da inteligência artificial e a necessidade de o Brasil não ficar para trás nas inovações digitais.

O caso IKEA: estratégias globais com execução local

O Quando as ações de inclusão são enraizadas na cultura organizacional, elas se tornam mais resilientes a mudanças econômicas ou políticas e são mais propensas a gerar benefícios de longo prazo para a empresa e para os refugiados. Conforme argumenta Smidts, Pruyn e Van Riel (2001, p. 1053), a cultura organizacional atua como multiplicador de força, transformando o compromisso em ação coletiva sustentável.

A IKEA, ao buscar "mudar a narrativa em torno dos refugiados" e ao integrar seus programas de apoio em 30 países, demonstra um esforço para que a inclusão de refugiados seja

parte de seu DNA corporativo, e não apenas uma iniciativa isolada.

Em suma, a CSR oferece um arcabouço poderoso para o engajamento das empresas na integração de refugiados. No entanto, para que esse engajamento seja eficaz, ele deve transcender o voluntarismo superficial, enfrentar as barreiras legais, sociais e de percepção pública, e, crucialmente, ser profundamente integrado à cultura organizacional, garantindo que a inclusão de refugiados seja uma prioridade estratégica e um valor compartilhado por toda a empresa.

Para superar os desafios da padronização, o modelo "empatizar globalmente, estrategizar localmente" (Szkudlarek et al., 2022, p. 17) oferece uma solução prática e eficaz. Este modelo propõe que, enquanto um compromisso global com a causa da integração de refugiados é um primeiro passo imperativo, a execução localizada é a chave para resultados sustentáveis.

A "empatia global" refere-se à articulação de uma visão e um compromisso abrangentes em nível de sede. Isso envolve reconhecer a crise global de refugiados como um desafio humanitário e de negócios, e integrar a inclusão de refugiados como um pilar fundamental da estratégia de CSR e DEI da MNC.

Esse compromisso global pode ser inspirado por iniciativas como a "Tent Partnership for Refugees", que reúne mais de 180 organizações comprometidas com a inclusão de refugiados (Szkudlarek et al., 2022). A empatia global também implica em entender as experiências universais de deslocamento

e as necessidades básicas dos refugiados, independentemente de sua localização geográfica.

A "estratégia local", por sua vez, foca na adaptação e personalização das iniciativas de inclusão para atender às especificidades de cada contexto institucional e sociocultural onde a subsidiária opera. Isso significa que as subsidiárias têm a autonomia e os recursos para projetar e implementar programas que sejam relevantes para as condições do mercado de trabalho local, as leis de imigração, as normas culturais e as necessidades específicas dos refugiados na comunidade.

Os elementos-chave da estratégia local são fundamentais para garantir a eficácia das iniciativas de integração de refugiados. A compreensão profunda do contexto local é um dos primeiros passos que as subsidiárias devem adotar. Isso envolve realizar uma análise detalhada do ambiente institucional, que inclui leis, regulamentações e políticas governamentais, além de aspectos socioculturais, como atitudes públicas, normas culturais e proficiência linguística. Essa compreensão permite que as empresas identifiquem os incentivos e as barreiras específicas para a contratação de refugiados, facilitando a formulação de estratégias mais adequadas.

Outro elemento crucial é a formação de parcerias com especialistas locais. A colaboração com grupos comunitários, ONGs e organizações que possuem conhecimento específico sobre refugiados é essencial. Esses parceiros podem ajudar as multinacionais a navegar pelos sistemas locais, identificar

candidatos qualificados, fornecer treinamento cultural e linguístico, e oferecer apoio psicossocial.

Carmen Garcia, CEO da Community Corporate, enfatiza a importância da localização personalizada, afirmando que os empregadores mais bem-sucedidos são aqueles que conseguem integrar a necessidade de olhar genuinamente para o potencial dos refugiados como uma solução para os desafios da força de trabalho, ao mesmo tempo em que reconhecem as barreiras inerentes, em suas palavras (Szkudlarek et al., 2022):

A importância da localização personalizada é fundamental. Em nossa experiência, os empregadores que ofereceram os programas de emprego mais seguros e sustentáveis para refugiados são aqueles que combinaram a necessidade de realmente considerar o pool de talentos refugiados como uma fonte para resolver os desafios da força de trabalho, ao mesmo tempo em que possuem o desejo de liderar a inclusão e reconhecer as barreiras inerentes que impedem os refugiados de serem competitivos nas práticas habituais de recrutamento. Um sem o outro, independentemente das exigências globais, não funcionará bem, e é por isso que o contexto local é tão importante. (tradução livre)

A customização de programas é outro aspecto vital. Em vez de simplesmente replicar programas globais, as subsidiárias devem adaptar suas iniciativas para atender às necessidades específicas de negócios e às qualificações dos refugiados locais.

Isso pode envolver o desenvolvimento de programas de treinamento específicos, estágios remunerados, mentoria ou adaptações nos processos de recrutamento, garantindo que as ações sejam relevantes e eficazes.

Por fim, o conceito de "liberdade com estrutura" é fundamental para o sucesso das iniciativas. A sede da multinacional deve fornecer uma estrutura global que inclua diretrizes, objetivos gerais e recursos, permitindo que as filiais locais desenvolvam suas próprias soluções. Essa abordagem empodera os "campeões locais" e permite que a inovação e a adaptação floresçam, resultando em programas de integração mais eficazes e alinhados com as realidades locais.

O programa "Skills for Employment" da IKEA Austrália é um excelente exemplo do modelo "empatizar globalmente, estrategizar localmente" em ação. A IKEA, como uma MNC global, tem um compromisso corporativo de apoiar a integração de refugiados. Globalmente, a empresa se comprometeu a apoiar pelo menos 2.500 refugiados até 2023 por meio de treinamento profissional e iniciativas de habilidades em idiomas locais em 30 países. Para atingir essas metas, a IKEA desenvolveu planos de ação de integração de três anos em 29 países com parceiros locais e organizações governamentais (Szkudlarek et al., 2022).

Na Austrália, essa diretriz global foi traduzida em um programa altamente localizado e customizado. Harriet Pope, Líder de Projeto para o programa IKEA Austrália, explica que o objetivo é "fornecer uma ponte entre a situação em que nossos participantes refugiados se encontram e onde eles têm o potencial

de estar". O programa visa apoiar 180 refugiados e solicitantes de asilo ao longo de três anos.

A customização local, as parcerias com ONGs e o treinamento cultural são componentes essenciais do programa de integração de refugiados da IKEA Austrália. O cerne desse programa são os estágios de trabalho remunerados de oito semanas, que permitem que os participantes se familiarizem com o ambiente de trabalho australiano e com as "formas de trabalhar" da empresa. Durante esse período, os refugiados recebem treinamento de habilidades no trabalho e têm a oportunidade de construir confiança na língua inglesa. Ao final do estágio, os participantes recebem uma referência de trabalho, que é crucial para futuras oportunidades de emprego.

A IKEA Austrália colabora com a Community Corporate, uma empresa social premiada que promove o emprego de refugiados na Austrália. Essa parceria é fundamental, pois a Community Corporate possui o conhecimento especializado e a rede local necessária para identificar candidatos, entender suas necessidades e navegar pelas complexidades do sistema australiano. Carmen Garcia, da Community Corporate, destaca que a diversidade precisa fazer parte de uma resposta localizada para entregar resultados sustentáveis tanto para empregadores quanto para empregados.

O programa da IKEA não se limita apenas à colocação de emprego; ele também se concentra no desenvolvimento de habilidades práticas e na construção da confiança dos refugiados. Isso inclui treinamento no local de trabalho e oportunidades para

praticar o inglês em um ambiente profissional, o que é vital para a integração bem-sucedida.

Em 2022, a IKEA Austrália se comprometeu a realizar um programa de mentoria voluntária em parceria com a Community Corporate e a agência de emprego Randstad Austrália. Especialistas de diversas áreas da IKEA, como marketing e finanças, atuam como mentores para refugiados em busca de emprego, seguindo um programa personalizado de seis semanas.

Os tópicos abordados incluem redação de currículos, criação de marca pessoal e habilidades de networking. Esses programas de mentoria são cruciais para ajudar os refugiados a acessar redes profissionais e obter orientação de carreira que, de outra forma, seriam limitadas. Essa abordagem integrada e adaptada às necessidades locais demonstra o compromisso da IKEA com a inclusão e a eficácia na integração de refugiados no mercado de trabalho.

O sucesso do programa da IKEA Austrália exemplifica o conceito de "liberdade com estrutura". A sede global da IKEA estabeleceu um compromisso e metas globais para a integração de refugiados. No entanto, as subsidiárias, como a australiana, receberam a autonomia para desenvolver e implementar programas que se adequassem às suas necessidades de negócios e ao contexto local. Essa flexibilidade permitiu que a IKEA Austrália formasse parcerias estratégicas com organizações locais e adaptasse o formato do programa (estágios remunerados, mentoria) para maximizar seu impacto.

Essa abordagem reconhece que, embora uma visão global seja importante para alinhar os esforços da MNC, a expertise local é indispensável para a execução eficaz. Permite que "campeões locais" emergjam e liderem as iniciativas, garantindo que elas sejam relevantes, culturalmente sensíveis e capazes de superar as barreiras específicas do contexto.

Caminhos para a integração sustentável de refugiados

Para que as iniciativas de integração de refugiados sejam verdadeiramente sustentáveis e eficazes, elas não podem ser vistas como projetos isolados ou meros atos de filantropia. É fundamental que essas ações sejam profundamente integradas à cultura organizacional da empresa, tornando-se parte intrínseca de seus valores, estratégias e operações diárias.

A integração à cultura organizacional significa que a inclusão de refugiados deve ser percebida como um componente essencial da estratégia de Diversidade, Equidade e Inclusão (DEI) da empresa, alinhada com sua missão e visão. Isso requer um compromisso de cima para baixo, com a liderança articulando claramente a importância da causa e alocando os recursos necessários. Quando a inclusão de refugiados é vista como um valor central, ela permeia todas as áreas da empresa, desde o recrutamento e seleção até o desenvolvimento de talentos e a gestão de equipes.

A integração cultural também implica em oferecer treinamento regular para todos os funcionários, especialmente gerentes e equipes de Recursos Humanos, sobre diversidade

cultural, vieses inconscientes e as especificidades da integração de refugiados. Isso ajuda a construir uma cultura de empatia e compreensão.

É necessário revisar e adaptar políticas e procedimentos internos para garantir que sejam inclusivos e não criem barreiras adicionais para os refugiados. Isso pode incluir flexibilidade em requisitos de idioma, adaptações no processo de integração e apoio contínuo. Incentivar a formação de grupos de afinidade ou redes de apoio para funcionários refugiados, bem como programas de mentoria que conectem refugiados a colegas experientes, facilita a integração social e profissional e promove um senso de pertencimento.

Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a integração de refugiados no mercado de trabalho por meio da atuação de empresas transnacionais transcende a esfera filantrópica e se consolida como uma estratégia corporativa capaz de gerar valor compartilhado.

A partir do arcabouço da Responsabilidade Social Corporativa (CSR) e das agendas de Diversidade, Equidade e Inclusão (DEI), verificou-se que a inclusão produtiva de refugiados responde, simultaneamente, a imperativos éticos e a interesses estratégicos das organizações, criando impactos positivos para empresas, indivíduos e comunidades anfitriãs.

O exame conceitual inicial permitiu compreender que, diante dos desafios globais, entre eles crises humanitárias e fluxos

migratórios forçados, as empresas são crescentemente chamadas a assumir papéis que ultrapassam a lógica do lucro imediato.

As multinacionais, pela sua capilaridade, recursos e capacidade de inovação, encontram-se em posição privilegiada para desenvolver programas robustos de integração de refugiados, alinhando-se a Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como o ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico), o ODS 10 (redução das desigualdades) e o ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes).

O estudo identificou múltiplos benefícios associados à contratação de refugiados, entre os quais se destacam: o suprimento de lacunas de mão de obra, o enriquecimento da diversidade organizacional, o fortalecimento da marca empregadora e a contribuição para o desenvolvimento socioeconômico local. Essas dimensões revelam que a inclusão de refugiados, quando genuinamente incorporada às estratégias empresariais, pode ampliar a competitividade e a resiliência organizacional, ao mesmo tempo em que promove justiça social.

Entretanto, a pesquisa também evidenciou barreiras significativas à implementação de tais iniciativas. A natureza voluntária da CSR, somada à ausência de marcos regulatórios obrigatórios para a contratação de refugiados, gera disparidades no grau de engajamento das empresas e abre espaço para práticas superficiais ou mesmo para o chamado “*greenwashing* social”.

Em complemento, obstáculos legais, como restrições no direito ao trabalho e dificuldades no reconhecimento de qualificações, barreiras linguísticas e lacunas de informação

organizacional sobre o tema comprometem a efetividade dos programas.

Nesse contexto, o modelo “empatizar globalmente, estrategizar localmente” emerge como um referencial prático relevante para superar a dicotomia entre compromisso global e ação local. O caso da IKEA mostrou que diretrizes corporativas internacionais, quando adaptadas ao contexto institucional e sociocultural de cada país, tendem a produzir resultados mais duradouros. Essa abordagem demanda que a sede forneça recursos, objetivos e princípios norteadores, ao mesmo tempo em que concede autonomia para que filiais desenvolvam soluções customizadas, desde programas de estágios remunerados e treinamento linguístico até iniciativas de mentoria e parcerias com organizações comunitárias.

A experiência da IKEA Austrália, em especial, ilustra como a colaboração com atores locais especializados, como a Community Corporate, potencializa o alcance e a profundidade das ações. Ao oferecer um programa de integração que combina treinamento prático, imersão cultural e desenvolvimento de habilidades, a empresa não apenas facilita a inserção laboral de refugiados, mas também cria condições para que estes se tornem participantes ativos e valorizados na força de trabalho. Essa integração não se limita ao momento da contratação: estende-se à construção de redes de apoio e oportunidades de progressão profissional, fatores essenciais para a sustentabilidade do processo.

Outro aspecto crítico identificado é a necessidade de que as iniciativas de inclusão sejam incorporadas à cultura organizacional. Quando a integração de refugiados é percebida como parte intrínseca da estratégia de DEI e dos valores da empresa, ela se torna mais resiliente a crises econômicas ou mudanças políticas. Isso requer liderança engajada, políticas internas inclusivas, treinamentos regulares e mecanismos de acompanhamento capazes de avaliar resultados e corrigir rumos. A adoção dessa perspectiva estrutural evita que a inclusão seja tratada como projeto pontual e reforça o seu caráter estratégico.

As reflexões apresentadas permitem extrair três grandes implicações. Primeiro, no plano teórico, o estudo reafirma a importância de entender a CSR não como um apêndice voluntário da gestão empresarial, mas como uma dimensão que, integrada ao core business, fortalece a legitimidade social das organizações.

Segundo, no plano prático, demonstra que a adaptação local — mediada por parcerias, análise contextual e flexibilidade operacional — é elemento-chave para que políticas globais de inclusão se materializem em resultados concretos. Terceiro, no plano político-regulatório, reforça-se a necessidade de criar ambientes normativos e institucionais mais favoráveis, que incentivem ou exijam das empresas maior compromisso com a inclusão de grupos vulneráveis, incluindo refugiados.

Por fim, a análise sugere que o caminho para uma integração laboral efetiva e sustentável de refugiados por empresas transnacionais depende da articulação equilibrada entre

visão global e ação local, do enraizamento cultural dessas iniciativas e da adoção de práticas consistentes e mensuráveis. A consolidação de tais estratégias requer que empresas ultrapassem o discurso de responsabilidade social e assumam a inclusão como parte de sua identidade corporativa e de seu planejamento estratégico de longo prazo.

Assim, o engajamento corporativo com a causa dos refugiados deve ser compreendido não apenas como um dever ético, mas como uma oportunidade para fortalecer a coesão social, ampliar o capital humano e impulsionar o desenvolvimento econômico de forma inclusiva.

Ao promover a integração produtiva de refugiados, empresas transnacionais como a IKEA demonstram que é possível alinhar competitividade empresarial e compromisso social, construindo pontes entre pessoas, culturas e mercados, e contribuindo para uma economia global mais justa e sustentável.

Referências

FARNDALE, E.; BIRON, M.; BRISCOE, D. R.; RAGHURAM, S. A global perspective on diversity and inclusion in work organisations. *International Journal of Human Resource Management*, v. 26, n. 6, p. 677–687, 2015.

GHAURI, P. N. The Role of Multinational Enterprises in Achieving Sustainable Development Goals. *AIB Insights*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.46697/001c.31077>.

HUI-MILLER, A. Business support for refugee integration in Europe. *The European Business Review*, 2021. Disponível em:

<https://www.europeanbusinessreview.com/business-support-for-refugee-integration-in-europe/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

IKEA FOUNDATION. Transforming livelihoods in Dollo Ado. 2022. Disponível em: <https://ikeafoundation.org/reimagining-refugee-camps/>. Acesso em: 8 ago. 2025.

SERAFEIM, G. The type of socially responsible investments that make firms more profitable. *Harvard Business Review*, 14 abr. 2015. Disponível em: <https://hbr.org/2015/04/the-type-of-socially-responsible-investments-that-make-firms-more-profitable>. Acesso em: 8 ago. 2025.

SIDANIUS, J.; PRATTO, F. Social dominance theory and the dynamics of inequality: A reply to Schmitt, Branscombe, Kappen, and Wilson & Liu. *British Journal of Social Psychology*, v. 42, n. 2, p. 207–213, 2003.

SIMMONS, C. J.; BECKER-OLSEN, K. L. Achieving marketing objectives through social sponsorships. *Journal of Marketing*, v. 70, n. 4, p. 154–169, 2006.

SMIDTS, A.; PRUYN, A. T. H.; VAN RIEL, C. B. The impact of employee communication and perceived external prestige on organizational identification. *Academy of Management Journal*, v. 44, n. 5, p. 1051–1062, 2001.

SNELLMAN, A.; EKEHAMMAR, B. Ethnic hierarchies, ethnic prejudice and social dominance orientation. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, v. 15, n. 2, p. 83–94, 2005.

SZKUDLAREK, B.; NIELSEN, B. B.; JANSEN, S.; CUNHA, M. P. How multinational corporations can support refugee workforce integration: Empathize globally, strategize locally.

Journal of World Business, v. 57, n. 6, p. 101326, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2022.101326>.

TAJFEL, H. *Human groups and social categories*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

TOMLINSON, F.; EGAN, S. From marginalization to (dis)empowerment: Organizing training and employment services for refugees. *Human Relations*, v. 55, n. 8, p. 1019–1043, 2002.

TURNER, J. C.; BROWN, R. J.; TAJFEL, H. Social comparison and group interest in ingroup favouritism. *European Journal of Social Psychology*, v. 9, n. 2, p. 187–204, 1979.

TURNER, J. C.; REYNOLDS, K. J. Why social dominance theory has been falsified. *British Journal of Social Psychology*, v. 42, n. 2, p. 199–206, 2003.

UNILEVER. The role business can play in tackling the refugee crisis. 20 jun. 2017. Disponível em: <https://www.unilever.com/news/news-and-features/Feature-article/2017/role-business-can-play-in-tackling-the-refugee-crisis.html>. Acesso em: 8 ago. 2025.

UNILEVER. Three innovative ways we help employees... and they help us. 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.unilever.com/news/news-and-features/Feature-article/2018/three-innovative-ways-we-help-refugee-and-they-help-us.html>. Acesso em: 8 ago. 2025.

VAARA, E.; TIENARI, J.; KOVESHNIKOV, A. From cultural differences to identity politics: A critical discursive approach to MNCs' diversity management. *Journal of World Business*, v. 56, n. 2, p. 101–131, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2020.101131>.

VISION EUROPE SUMMIT. Improving the responses to the migration and refugee crisis in Europe. 2016. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/54c95cbee4b03749141be705/t/5829f2b69de4bb1fe2fd5coe/1493035163216/Improving+the+Responses+to+the+Migration+and+Refugee+Crisis+in+Europe.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2025.

WAINWRIGHT, O. Why Ikea's flatpack refugee shelter won design of the year. *The Guardian*, 27 jan. 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/artanddesign/2017/jan/27/why-ikea-flatpack-refugee-shelter-won-design-of-the-year>. Acesso em: 8 ago. 2025.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Corporate Social Responsibility: Meeting changing expectations. Geneva: WBCSD, 1999.

YOO, H. C.; LEE, R. M. Does ethnic identity buffer or exacerbate the effects of frequent racial discrimination on situational well-being of Asian Americans? *Journal of Counseling Psychology*, v. 55, n. 1, p. 63-74, 2008.

ZRAICK, K. Lego Foundation and Sesame Street team up to help refugee children. *The New York Times*, 5 dez. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/12/05/world/lego-sesame-street-refugees.html>. Acesso em: 8 ago. 2025.

O PAPEL DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS NA INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS:
ANÁLISE DO CASO IKEA

Pannomion

PANOPTISMO DIGITAL: O DIREITO PENAL E A NOVA RACIONALIDADE DA VIGILÂNCIA

DIGITAL PANOPTICISM: CRIMINAL LAW AND THE NEW RATIONALITY OF SURVEILLANCE

Adrielly Fernanda Sá de Melo

Resumo:

O presente artigo analisa a reconfiguração da vigilância no Direito Penal brasileiro à luz do conceito foucaultiano de panoptismo, especialmente no contexto da digitalização e do uso intensivo de tecnologias. A partir de uma revisão bibliográfica e análise crítica de jurisprudência, é discutido como o chamado panoptismo digital amplia o poder punitivo estatal ao permitir uma vigilância ubíqua, descentralizada e muitas vezes invisível, impactando princípios fundamentais como a presunção de inocência, o direito à privacidade e a ampla defesa. Aponta-se ainda para os desafios regulatórios e para a necessidade de construção de um modelo garantista que assegure transparência, controle judicial e proteção dos dados pessoais no âmbito penal. Conclui-se que a vigilância digital, se não adequadamente regulada, pode representar um retrocesso para o Estado Democrático de Direito, instaurando formas silenciosas e permanentes de controle e punição.

Palavras-chave: Direito Penal. Vigilância Digital. Panoptismo. Michel Foucault.

Abstract:

This article analyzes the reconfiguration of surveillance in Brazilian Criminal Law in light of Foucault's concept of panopticism, especially in the context of digitalization and the intensive use of technologies. Based on a literature review and critical analysis of case law, the article discusses how so-called digital panopticism expands the state's punitive power by enabling ubiquitous, decentralized, and often invisible

surveillance, impacting fundamental principles such as the presumption of innocence, the right to privacy, and a full defense. It also highlights regulatory challenges and the need to build a model that guarantees transparency, judicial oversight, and the protection of personal data in the criminal justice system. The article concludes that digital surveillance, if not adequately regulated, can represent a setback for the democratic rule of law, establishing silent and permanent forms of control and punishment.

Keywords: Criminal Law. Digital Surveillance. Panopticism. Michel Foucault.

Introdução

A priori, a consolidação de tecnologias de monitoramento no meio digital, a exemplo de rastreamento de dados e reconhecimento facial, tem transformado de maneira profunda e silenciosa as dinâmicas sociais e institucionais. Diante disso, esse novo cenário, vem a repercutir de maneira direta sobre o sistema de justiça, em especial no Direito Penal, uma vez que não é exercido de maneira exclusiva pelo Estado, mas também por indivíduos e agentes privados.

Nesse prisma, a relação entre punição e vigilância não é inédita, visto que Michel Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir*, demonstrou como na época de transição do século XVIII para o século XIX, o poder disciplinar se organizava de forma em que se possuía um monitoramento contínuo e internalização da norma, transformando em objeto de controle o corpo social. No entanto, na sociedade atual, marcada pela digitalização das relações, observa-se a emergência de um panoptismo digital, mais eficiente

e menos visível, que amplia a capacidade punitiva do Estado ao mesmo tempo em que dilui seus limites.

No contexto nacional, a adoção do digital para vigilância, como a análise de big data, o uso de softwares de reconhecimento facial por forças policiais e a produção de “suspeitos algorítmicos”, levanta questionamentos quanto à garantia e manutenção de princípios do Direito Penal. A proximidade entre punição, tecnologia e segurança aponta para uma reconfiguração silenciosa do poder punitivo, cada vez mais orientado por critérios de risco e menos por critérios de legalidade estrita.

Consoante a isso, o presente artigo busca investigar de que forma o Direito Penal está sendo impactado pela lógica da vigilância digital, à luz da teoria foucaultiana do panoptismo. A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, fundamentada em vasta revisão bibliográfica, a fim de, como objetivo geral, demonstrar como o modelo de controle baseado na transparência compulsória e na vigilância constante representa uma ameaça concreta às garantias fundamentais no processo penal, exigindo reflexão crítica e proposições de contenção.

O panoptismo de Michel Foucault

O conceito de panoptismo, presente na obra *Vigiar e Punir* Michel Foucault, é algo fundamental para que se entenda a mudança de um modelo clássico de punição, caracterizado por possuir dor física exposta em espetáculo público, a um moderno,

com formas mais sutis, contínuas e internalizadas na sociedade como algo comum. Consoante a isso, o panóptico, idealizado em obras de Jeremy Bentham no século XVIII como uma arquitetura de vigilância total devido ao seu formato projetado para tudo ver, foi inspiração para Foucault como metáfora para a organização das instituições disciplinares modernas, como prisões, escolas, hospitais e quartéis.

Na análise do autor, o panoptismo não se limita a uma estrutura física, mas sim simbolizado por uma tecnologia de poder que funciona por meio da visibilidade unilateral: o indivíduo vigiado jamais sabe quando está sendo observado, o que leva à internalização das normas e à autovigilância. Assim, o controle é eficaz não pela coerção direta, mas pela indução comportamental, pela normatização dos corpos e pela docilização dos sujeitos (FOUCAULT, 2010).

A partir disso, o poder disciplinar, nesse contexto, atua não só para reprimir, mas também para produzir sujeitos obedientes, moldados em condutas, horários, postura e até mesmo em desejos, por meio da dúvida existente se está sendo observado ou não. Para Foucault (2010, p. 173), “o Panoptismo é o princípio geral de uma nova ‘anatomia política’ cujo objeto e fim não são o rei, mas o indivíduo”, com isso, é inaugurado uma era em que o controle deixa de ser visível, doloroso e direto, passando a ser indireto, permanente e produzido voluntariamente pelo próprio indivíduo vigiado.

Ao extrapolar o espaço das instituições, o panoptismo penetra nas práticas sociais e se expande para além dos muros das

prisões. Nas sociedades contemporâneas, ele é reforçado por dispositivos digitais, que permitem monitoramento em tempo real, análise de comportamento em larga escala e previsão de ações futuras com base em dados coletados automaticamente. A esse fenômeno, muitos autores chamam de pós-panoptismo ou panoptismo digital.

Portanto, a leitura foucauldiana não se limita apenas a uma crítica a prisões, mas oferece uma chave de leitura para entender como o poder opera sobre os corpos e mentes em sociedades cada vez mais tecnológicas e interconectadas. Ao aplicarmos esse referencial ao Direito Penal, somos levados a questionar até que ponto a expansão das técnicas de vigilância se dá à revelia dos direitos fundamentais, e se o ideal do garantismo penal ainda pode sobreviver em meio à lógica do risco e da transparência total.

A nova vigilância: algoritmos, dados e poder disciplinar

A chamada “nova vigilância” caracteriza-se pelo uso intensivo de tecnologias digitais para coletar, armazenar, cruzar e analisar grandes volumes de dados — o big data — com a finalidade de monitorar comportamentos e prever riscos. Diferentemente da vigilância tradicional, que exigia presença física e recursos humanos significativos, a vigilância digital é automática, ubíqua e potencialmente ilimitada (LYON, 2018).

Ademais, segundo Zuboff (2019), vivemos a era do capitalismo de vigilância, na qual empresas e Estados acabam competindo pelo controle e exploração de dados pessoais,

transformando a vida no dia a dia em um fluxo constante de informações que tragam retorno financeiro. Nesse cenário, as fronteiras entre segurança pública e interesses privados tornam-se cada vez mais tênues, o que implica riscos tanto para a privacidade quanto para as garantias do processo penal.

Diante disso, o uso de algoritmos no campo da segurança pública e do Direito Penal é um exemplo emblemático dessa transformação. Sistemas de policiamento preditivo, a exemplo do PredPol nos Estados Unidos, analisam padrões criminais históricos para prever locais e horários de provável ocorrência de delitos, orientando a atuação policial. No contexto nacional, há a introdução de tecnologias de reconhecimento facial em espaços públicos, como no carnaval da Bahia, que resultou em prisões com base na identificação automática de rostos, gerando intenso debate jurídico. Enquanto defensores afirmam que se trata de uma ferramenta legítima de combate ao crime, críticos apontam que seu uso massivo e indiscriminado pode configurar vigilância generalizada, incompatível com a Constituição Federal e com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

Portanto, a questão central é que esses algoritmos não são neutros: eles reproduzem e amplificam preconceitos já existentes nos dados que alimentam seu funcionamento, como destaca Pasquale (2015), os algoritmos atuam como “caixas-pretas” que, embora invisíveis, moldam decisões com impacto direto sobre a vida das pessoas, sem que haja transparência suficiente para controle social ou jurídico. Isso pode gerar

“suspeitos algorítmicos”, indivíduos marcados preventivamente como perigosos com base em critérios probabilísticos, o que vai em desacordo o princípio da presunção de inocência, previsto no Direito Penal, em que ninguém deve ser considerado culpado sem que haja sentença penal condenatória transitada em julgado.

Sob a perspectiva foucaultiana, esses sistemas representam uma atualização do panoptismo: não mais centrado em um observador único, mas distribuído em uma rede de dispositivos que são interconectados, capazes de vigiar de forma descentralizada e permanente, a qual a metáfora do “olho que tudo vê” é substituída pelo olho múltiplo e invisível, que opera não apenas para punir atos já cometidos, mas para moldar e prevenir comportamentos futuros.

Assim, a nova vigilância não apenas amplia a capacidade do Estado de intervir sobre os indivíduos, mas também redefine os fundamentos do poder punitivo, deslocando-o de um modelo reativo para um modelo proativo e preditivo, com profundas consequências para a liberdade e a dignidade humanas.

Direito penal e a expansão da vigilância: impactos sobre garantias fundamentais

A expansão das tecnologias com objetivo de vigilância no contexto penal tem gerado dúvidas evidentes entre a eficácia da condenação criminal e a preservação das garantias fundamentais previstas na Constituição Federal e nos tratados internacionais de direitos humanos.

Nesse prisma, se, por um lado, o avanço tecnológico oferece instrumentos mais ágeis para identificar e punir condutas ilícitas, por outro, a coleta e utilização de dados pessoais em larga escala suscitam preocupações quanto a abusos, discriminação e violação de direitos.

Presunção de inocência e risco de criminalização preventiva

O princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CF) garante que ninguém será considerado culpado antes do trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Contudo, sistemas de policiamento com objetivo de predar indivíduos e perfis de risco derivados de algoritmos podem criar um sistema de culpabilidade antecipada, transformando cidadãos em suspeitos permanentes, mesmo sem que haja culpa ou dolo.

Nesse sentido, Ferrajoli (2002) adverte que o Direito Penal atual deve se manter seguro em um modelo garantista, em que o poder punitivo só pode atuar diante de uma infração comprovada, sob pena de retrocesso a lógicas inquisitórias. Mostrando, portanto, a importância da preservação do princípio para que sejam garantidos os direitos fundamentais.

Direito à privacidade e proteção de dados

A vigilância digital encontra diretamente o direito à privacidade (art. 5º, X, da CF) e o direito à proteção de dados pessoais (Lei nº 13.709/2018 — LGPD), em alguns casos, funciona como uma coleta biométrica involuntária e permanente, sem que o indivíduo tenha ciência ou possa consentir.

De acordo com Doneda (2020), a utilização de dados sensíveis em processos penais deve estar submetida a critérios estritos de necessidade, proporcionalidade e finalidade, sob pena de violar não apenas a LGPD, mas também princípios constitucionais basilares.

Ampla defesa e transparência dos algoritmos

Outro impacto relevante está no direito à ampla defesa (art. 5º, LV, da CF). Decisões judiciais ou ações policiais baseadas em sistemas automatizados frequentemente carecem de transparência sobre seu funcionamento, impossibilitando que a defesa técnica questione a metodologia ou identifique vieses.

Pasquale (2015) alerta para o perigo da “opacidade algorítmica”, que cria zonas de poder não fiscalizadas e dificulta a responsabilização em casos de erro ou abuso, gerando punições indevidas à pessoas inocentes.

Risco de discriminação algorítmica

Estudos empíricos têm demonstrado que algoritmos de reconhecimento facial apresentam taxas de erro significativamente mais altas para pessoas negras e mulheres, isso potencializa a seletividade penal, já reconhecida por autores como Zaffaroni (2011) como uma das marcas estruturais do sistema punitivo latino-americano. Assim, a incorporação dessas tecnologias sem mecanismos de controle democrático e auditoria independente tende a reproduzir desigualdades históricas.

Em síntese, a integração crescente de tecnologias de vigilância ao aparato penal traz riscos concretos à série de garantias construída após a Constituição de 1988. A leitura foucaultiana permite compreender que, sob o manto da segurança e da eficiência, podem estar se consolidando novas formas de poder disciplinar, mais silenciosas, mas igualmente invasivas e potencialmente autoritárias.

Contexto brasileiro: casos e jurisprudência

Principalmente na última década, o Brasil tem adotado cada vez mais tecnologias de vigilância nos processos de investigação e controle social.

A monitorização de redes sociais e a análise de grandes volumes de dados não são mais uma possibilidade futura, mas uma realidade tangível que impacta as rotinas policial e judicial, e, acima de tudo, a esfera dos direitos fundamentais dos cidadãos, que são os afetados diretos.

Monitoramento de redes sociais e investigação criminal

Vários inquéritos recentes têm utilizado dados obtidos de redes sociais para embasar pedidos de prisão preventiva ou condenações, em que em alguns casos, curtidas, comentários e publicações foram interpretados como evidências de envolvimento em organizações criminosas ou de participação em atos ilícitos, por exemplo.

Porém, embora tais práticas possam ser fundamentadas no art. 6º do CPP (que autoriza a coleta de elementos informativos para a investigação), elas suscitam questionamentos sobre a linha tênue entre monitoramento legítimo e invasão de privacidade.

Jurisprudência sobre provas digitais e limites da vigilância

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm enfrentado, de forma ainda discreta, a questão dos limites dessa vigilância através do meio digital. No HC 598.051/SC, por exemplo, o STJ considerou ilícita a prova obtida mediante acesso a dados de celular sem autorização judicial, reforçando que a intimidade e a vida privada gozam de proteção constitucional (art. 5º, X e XII, da CF), o que de fato mostra que tais métodos de segurança pública podem de fato trazerem perigos a direitos comuns.

Ademais, no RE 1.055.941/SP (Tema 990), o STF debateu a constitucionalidade do compartilhamento de dados de geolocalização por operadoras telefônicas com órgãos de investigação, tema que tangencia diretamente o alcance do poder de vigilância estatal, mostrando que o assunto vem cada vez mais ganhando visibilidade e sendo discutido.

A LGPD como ferramenta de contenção

Diante de todo esse cenário, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) surge como instrumento normativo capaz de impor limites ao tratamento de dados

personais, inclusive pelo Estado, no contexto penal. O inciso III do artigo 4º, por exemplo, estabelece que a lei se aplica ao tratamento de dados para segurança pública e investigação criminal, porém com regulamentação específica. Essa lacuna ainda não foi totalmente preenchida no Brasil, onde a falta dessa regulamentação cria um vácuo jurídico que pode ser utilizado para aumentar a vigilância de maneira pouco controlada.

Em suma, os exemplos brasileiros demonstram que o panoptismo digital vai além de uma mera metáfora acadêmica analisada em instituições de ensino; trata-se de um fenômeno concreto que já afeta políticas públicas e decisões judiciais, tendo um impacto direto na vida das pessoas.

A experiência nacional revela tanto o potencial dessas tecnologias para auxiliar na persecução penal quanto o perigo de um deslizamento para um Estado de vigilância permanente, onde a exceção se torna regra.

A reconfiguração da punição na era digital: do cárcere à exposição pública

A transição histórica da punição corporal para o encarceramento, tão bem descrita por Michel Foucault em *Vigiar e Punir*, encontra, no século XXI, um novo deslocamento: do cárcere físico para o controle digital e a punição pela exposição.

Se antes o suplício e a prisão materializavam o poder punitivo, hoje a visibilidade permanente, amplificada pela mídia e pelas redes sociais, cumpre papel disciplinador e sancionador igualmente eficaz e, em certos casos, até mais devastador.

Do espetáculo da punição ao espetáculo da exposição

Na obra de Foucault, o suplício público era instrumento de demonstração da força soberana. Com o surgimento das prisões, o castigo se tornou oculto, transferindo o foco do corpo para a alma e para a disciplina.

No contexto digital, assiste-se ao retorno de uma punição espetacularizada, não mais no pelourinho físico, mas no tribunal das redes sociais. A exposição de supostos criminosos em programas policiais, perfis institucionais e grupos online antecipa julgamentos e fomenta uma opinião pública condenatória, muitas vezes antes da sentença.

Vigilância contínua como forma de pena

Sistemas como tornozeleiras eletrônicas, monitoramento geolocalizado e acompanhamento de atividades online prolongam o alcance da punição para além dos muros prisionais. Trata-se de um encarceramento distribuído, no qual o condenado permanece inserido no espaço social, mas sob constante supervisão.

Essa lógica dialoga com o panoptismo foucaultiano: não há necessidade de presença física do vigia; a consciência da vigilância já é suficiente para moldar o comportamento.

Cancelamento e pena social

A "pena social" resultante do cancelamento digital é um fenômeno contemporâneo em que a exposição pública de uma conduta — ainda que não tipificada penalmente ou antes do julgamento — pode gerar perdas de emprego, rompimento de vínculos pessoais e marginalização social.

O problema jurídico que emerge é a antecipação punitiva fora das garantias processuais, criando uma sanção difusa, sem contraditório e sem instância revisora.

A ampliação da função punitiva para agentes privados

Empresas de tecnologia, plataformas de redes sociais e até serviços de pagamento online têm assumido funções de bloqueio, exclusão e restrição de acesso, muitas vezes com base em algoritmos e políticas internas opacas.

Esse fenômeno reforça a ideia de que o poder punitivo contemporâneo é descentralizado, operando por meio de atores não estatais, mas com impactos diretos na liberdade individual.

Em síntese, a punição na era digital deixa de se restringir ao espaço institucionalizado do cárcere e passa a se manifestar em múltiplos ambientes, reforçando o poder disciplinar descrito por Foucault. O desafio jurídico está em compatibilizar esse novo cenário com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, evitando que a vigilância e a exposição substituam o devido processo legal.

Desafios e perspectivas: caminhos para uma regulação garantista da vigilância digital

A ascensão do panoptismo digital no campo penal brasileiro coloca em destaque a necessidade urgente da criação de mecanismos de controle normativos e institucionais capazes de equilibrar segurança pública e direitos fundamentais. Não se trata de rejeitar totalmente o uso de tecnologias de vigilância, o que seria impossível atualmente, mas de regular seu alcance, prevenir abusos e garantir proporcionalidade.

A maioria dos sistemas de vigilância, sejam eles promovidos pelo Estado ou meios privados, opera de forma opaca, faltando clareza sobre quem coleta os dados, por que os coleta, como armazena e por quanto tempo. Uma regulação garantista deve impor deveres de transparência ativa, permitindo auditorias independentes e relatórios periódicos sobre o uso de tecnologias como reconhecimento facial e mineração de dados, assim como ocorre com interceptações telefônicas (art. 5º, XII, CF e Lei nº 9.296/96), práticas invasivas de coleta e análise de dados digitais deveriam estar sujeitas a autorização judicial fundamentada, com indicação clara de finalidade e prazo.

Consoante a isso, sem esse controle prévio, há risco de vigilância generalizada, incompatível com o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF). A decisão do STF na ADPF 695 já reconheceu a proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo. Essa diretriz pode servir de base para um estatuto próprio de proteção de dados na persecução penal, delimitando hipóteses, formas e limites do tratamento de informações por autoridades criminais.

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), apesar de possuir competências relevantes, não possui hoje estrutura e poderes suficientes para fiscalizar práticas de vigilância penal em larga escala. Uma regulação garantista poderia criar mecanismos híbridos, envolvendo ANPD, Defensorias Públicas, Ministério Público e órgãos do Judiciário, para fiscalizar e sancionar abusos.

O enfrentamento do panoptismo digital não é apenas jurídico, mas também cultural. É necessário investir em uma educação digital crítica, capacitando cidadãos a compreenderem como seus dados são coletados e utilizados, e quais instrumentos legais podem acionar em caso de abuso. Nesse sentido, universidades, ONGs e entidades de classe podem atuar como multiplicadores de informação e conscientização.

Em suma, os desafios da vigilância digital exigem respostas complexas, interdisciplinares e normativamente robustas. Um modelo regulatório garantista não pretende paralisar o uso de tecnologias no processo penal, mas sim submetê-lo a freios e contrapesos compatíveis com o Estado Democrático de Direito, evitando que a promessa de segurança se converta em instrumento de opressão silenciosa.

Conclusão

A reflexão sobre o panoptismo digital e sua influência no Direito Penal revela que a lógica disciplinar descrita por Michel Foucault não apenas persiste, mas se reconfigura e expande no século XXI, onde a tecnologia transformou a vigilância em um

processo permanente, invisível e descentralizado, capaz de atingir indivíduos muito antes de qualquer sentença judicial e de prolongar os efeitos da punição para além do cárcere físico.

O presente estudo demonstrou que a aplicação de mecanismos como reconhecimento facial, análise preditiva, geolocalização e monitoramento de redes sociais não ocorre em um vácuo normativo: há impactos diretos sobre princípios basilares como a presunção de inocência, o devido processo legal e a dignidade da pessoa humana.

O poder punitivo, antes concentrado no Estado, agora se fragmenta e se distribui, alcançando empresas privadas, plataformas digitais e até a própria coletividade, que atua como juiz e carrasco em dinâmicas de exposição e cancelamento.

Fica evidente que a promessa de segurança pública não pode se sobrepor à preservação das garantias fundamentais. Um Estado que tolera a vigilância irrestrita sob o pretexto da prevenção do crime aproxima-se perigosamente de um modelo totalizante, incompatível com o projeto constitucional de 1988.

Por isso, propõe-se um modelo regulatório garantista, assentado em três eixos:

1. Transparência e controle judicial sobre práticas invasivas;
2. Proteção de dados como direito fundamental autônomo, com legislação específica para o âmbito penal;
3. Fiscalização e participação social, assegurando que o combate à criminalidade não sirva como justificativa para um controle silencioso e absoluto.

Se, como nos lembra Foucault, “*o poder se exerce mais do que se possui*”, então cabe ao Direito impor freios ao exercício desse poder quando ele ameaça converter-se em vigilância perpétua. No século XXI, garantir liberdade não significa apenas proteger o indivíduo contra prisões arbitrárias, mas também contra a prisão invisível dos algoritmos e bancos de dados.

O desafio está posto: ou regulamos a vigilância digital sob a ótica dos direitos humanos, ou aceitaremos viver em um panóptico expandido, onde a liberdade é apenas uma ilusão cuidadosamente monitorada.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Vigilância líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Dispõe sobre interceptação telefônica. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, 15 ago. 2018.

DONEDA, Danilo. *Proteção de dados pessoais: comentários à Lei nº 13.709/2018*. São Paulo: Saraiva, 2020.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: RT, 2002.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

HAN, Byung-Chul. Sociedade da transparência. Petrópolis: Vozes, 2017.

LEMONS, Ronaldo. Privacidade, dados e o futuro da internet. [S.l.], 2019. Disponível em: <URL>. Acesso em: 10 ago. 2025.

PASQUALE, Frank. The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

STF. ADI 695 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Supremo Tribunal Federal. Julgamento em 2020.

STF. RE 1.055.941/SP – Recurso Extraordinário Tema 990. Supremo Tribunal Federal. Julgamento em 2022.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PANOPTISMO DIGITAL:
O DIREITO PENAL E A NOVA RACIONALIDADE DA VIGILÂNCIA

CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL: OS PRIMÓRDIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS DE COMBATE À FOME (1930-1964)

CONSIDERATIONS ON THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD IN BRAZIL:
THE EARLY YEARS OF NATIONAL PUBLIC POLICIES TO COMBAT HUNGER (1930-
1964)

Antonio Caio Nascimento dos Santos

Resumo:

O artigo apresenta um panorama histórico das primeiras políticas públicas brasileiras de combate à fome (1930-1964), investigando a institucionalização de iniciativas estatais, seus referenciais teóricos e os efeitos sobre programas contemporâneos. É analisada a transição da inação estatal colonial e da Primeira República para intervenções mais sistemáticas na Era Vargas e no Período Democrático, destacando instrumentos como o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), ressaltando o papel central da contribuição teórica e política de Josué de Castro na reinterpretação da fome como problema estrutural. O texto demonstra como as práticas educativas da alimentação racional, bem como arranjos administrativos e inquéritos nutricionais se desenvolveram nas atuais políticas de segurança alimentar e nutricional. Conclui-se que essas primeiras tentativas de intervenção estatal foram decisivas para a construção de uma arquitetura institucional capaz de reduzir a insegurança alimentar, mas que sua eficácia apresentou fragilidades que explicam reveses posteriores. O estudo tem a intenção, portanto, de contribuir na compreensão das origens e limitações das políticas brasileiras de segurança alimentar e mostrar questões que podem ser exploradas em pesquisas futuras.

Palavras-chave: segurança alimentar e nutricional; políticas públicas; combate à fome; Era Vargas; Josué de Castro.

Abstract:

This article presents a historical overview of the first Brazilian public policies to combat hunger (1930–1964), examining the institutionalization of state initiatives, their theoretical frameworks, and their effects on contemporary programs. It analyzes the transition from colonial and First Republic state inaction to more systematic interventions during the Vargas Era and the Democratic Period, highlighting instruments such as the Social Security Food Service (SAPS), the Brazilian Legion of Assistance (LBA), and the National Food Commission (CNA). It underscores the central role of Josué de Castro’s theoretical and political contributions in reframing hunger as a structural problem. The text demonstrates how educational practices of rational nutrition, as well as administrative arrangements and nutritional surveys, have evolved into current food and nutrition security policies. It concludes that these early attempts at state intervention were decisive for building an institutional architecture capable of reducing food insecurity, although their effectiveness showed weaknesses that help explain later setbacks. The study thus aims to contribute to the understanding of the origins and limitations of Brazilian food security policies and to highlight issues that may be explored in future research.

Keywords: food and nutrition security; public policy; fight against hunger; Vargas Era; Josué de Castro.

O direito humano à alimentação adequada no brasil

“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”, é o que dispõe o art. 2º da Lei nº

11.346/06, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A própria existência dessa lei é um reflexo do princípio estabelecido pelo art. 6º da nossa Carta Magna, que diz que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” [grifo próprio]. De forma análoga, o Brasil é signatário de convenções internacionais de direitos humanos que versam sobre a garantia à alimentação adequada e ao combate à fome, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e o Protocolo de San Salvador de 1999.

Dessa forma, a alimentação saudável é hoje juridicamente reconhecida como um direito humano no Brasil. Após um longo histórico de inação, seguido pela institucionalização gradual das políticas públicas de combate à fome, o Brasil saiu do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU) pela primeira vez em 2014, com a consolidação de políticas robustas solidificadas sobretudo no início dos anos 2000. Apesar da façanha, uma linha de atuação baseada no desmonte brusco dessas políticas observadas a partir de 2014 (DELGADO e ZIMMERMANN, 2021; GRISA e PORTO, 2023) contribuíram para o retorno do país ao Mapa em 2018. Mais recentemente, em julho de 2025, a ONU divulgou que o Brasil saiu mais uma vez do Mapa da Fome, refletindo a reestruturação de programas e a

queda nacional da desigualdade social que é observada nos últimos anos.

Em toda sua histórica instabilidade sociopolítica tão bem conhecida, é notório que o Brasil, mesmo em sua imensidão continental e triunfalismo agropecuário, mantém um direito humano e uma necessidade tão fundamental do seu povo em níveis preocupantemente oscilantes. Variações tão dramáticas nos fazem observar os acertos que são feitos quando programas consistentes de combate à fome aliviam a insegurança alimentar das classes mais vulneráveis de nossa sociedade. As numerosas políticas elencadas por GRISA e PORTO (2023) que levaram o país a sair do Mapa da Fome pela primeira vez em 2014 incluem: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Garantia Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Bolsa Família, a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dentre muitos outros reunidos no SISAN.

Certamente, desde a fundação do Brasil Colônia no começo do século XVI até a mais recente saída da nação do Mapa da Fome da ONU em 2025, tivemos inúmeros erros estatais que agravaram a problemática da desnutrição e, na mesma linha, inúmeras tentativas, mesmo que restritas e tardias, de combater e/ou amenizar o problema – iniciativas essas que abriram caminho para as políticas públicas que temos hoje e que se mostram, de certo modo, eficazes. Este trabalho tem como

finalidade apresentar um panorama das primeiras ações estatais de combate à fome, estabelecidas incisivamente no decurso da Era Vargas e do Período Democrático (1930-1964) [VASCONCELOS, 2005], que, com o desenvolvimento dos estudos de Josué de Castro, a fome começou a ser entendida como um problema estrutural [CASTRO, 1946] e seu combate, na época, se daria sob um referencial orientado para a nutrição racional [GRISA e PORTO, 2023].

A institucionalização de políticas estatais de combate à fome

GRISA e PORTO (2023) constataram que o Estado, dotado de mandato público, poder regulatório e significativo orçamento, assume papel fundamental na proteção do direito humano à alimentação adequada: por meio de políticas públicas, influencia produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, gerando repercussões em saúde, nutrição e desenvolvimento territorial. O objetivo esperado é que o Estado garanta à população sistemas alimentares sustentáveis, que assegurem a segurança alimentar e nutricional para todos sem comprometer as bases econômicas, sociais e ambientais das gerações futuras, incorporando práticas de proteção ambiental, promoção da biodiversidade, acesso a alimentos suficientes, saudáveis e culturalmente aceitos, economia inclusiva e participação cidadã.

Os autores, portanto, analisaram os referenciais que nortearam a implementação de políticas de combate à fome e de garantia da segurança alimentar e nutricional, os estruturando

em sete seções históricas: de 1600 a 1930, marcado pela inação estatal; de 1930 a 1960, sob o referencial da alimentação racional, sendo o início da intervenção governamental e o foco principal deste artigo; de 1960 a 1980, dominado pelo produtivismo e pelo enfoque no abastecimento; a década de 1990, com prevalência da eficiência comercial e da abordagem socioassistencial; de 2000 a 2014, caracterizado pela convivência conflituosa entre produtivismo e segurança alimentar e nutricional; e de 2014 a 2020, assinalado pelo enfraquecimento das políticas alimentares. A sintetização desse percurso pretendeu evidenciar como cada referencial setorial constituiu as bases para a construção e desconstrução de sistemas alimentares sustentáveis no Brasil.

A inação estatal e o preestabelecimento das políticas públicas de combate à fome

Pode-se afirmar que o primeiro século da colonização europeia no território brasileiro foi marcado pela fartura de alimentos, e que não se poderia constatar qualquer problema de escassez nas primeiras povoações coloniais, bem como, e principalmente, nas civilizações indígenas que as antecederam e que aqui se desenvolviam. Esse fato fica claro na retratação de cronistas, religiosos e representantes governamentais que aqui visitaram ou se instalaram na época da Chegada. Porém, no decorrer do século XVII, as crises de abastecimento começaram a se agravar à medida que o povoamento, a interiorização e a urbanização avançaram colônia à dentro, principalmente nos estados da Bahia, de Pernambuco e de Goiás. GRISA e PORTO (2023) sintetizam diversos fatores históricos que moldaram a

organização alimentar do Brasil Colonial (1500-1822), quase sempre orientada pelas demandas econômicas e políticas de Portugal, com prioridade à produção destinada à exportação e sem estímulo à diversidade produtiva voltada ao mercado interno. Tratada como mera “feitoria comercial” e sustentada pelo trabalho escravo, os pesquisadores entendem a agricultura da Colônia negligenciou a produção de alimentos para consumo local, confinando a subsistência a duas modalidades: nas grandes propriedades, realizada pelos escravos para suprir suas próprias necessidades, e em pequenas parcelas, cultivadas por agricultores precários em áreas de solo menos fértil e distantes dos centros urbanos. Em ambos os casos, a baixa prioridade dada à produção de subsistência, agravada por infraestrutura de transporte deficiente, limitava a geração de excedentes, vulnerabilizando as populações a crises alimentares causadas por intempéries climáticas, pragas ou instabilidades políticas locais ou globais.

Embora promulgasse regulações esparsas, como a obrigatoriedade de plantio de mandioca, a criação de feiras semanais e o tabelamento de preços, tanto o Brasil Colônia quanto o Império sucessor (1822-1889) raramente as implementaram de forma consistente e eficaz, deixando-as muitas vezes à mercê de interesses regionais e privados. A prioridade conferida à produção de exportação aliada à fragilidade institucional e ao predomínio do liberalismo total e desregulado fez com que ações de infraestrutura e de controle do abastecimento, como celeiros públicos, fiscalização de açougues ou estímulo a cooperativas, fossem pontuais e transitórias. Mesmo diante de crises graves, como secas severas, o

racionamento especulativo de estoques e as epidemias, as iniciativas governamentais de combate à fome se limitavam a medidas emergenciais e de curto prazo, sem consolidar um sistema contínuo de segurança alimentar que garantisse acesso a alimentos básicos à população mais vulnerável. [GRISA E PORTO, 2023]

A Primeira República (1889-1930) que se instaurou subsequentemente permaneceu na mesma linha de inação. A Constituição de 1891, embora tenha consolidado juridicamente a abolição do trabalho escravo e declarado o princípio da igualdade formal, não foi capaz de garantir o trabalho assalariado na realidade fática e permitiu o desenvolvimento de formas de trabalho semiescravas. Esse vínculo entre a formação do direito burguês e a reorganização do aparelho do Estado manteve a estrutura econômica já existente, incapaz de gerar políticas efetivas de assistência social de qualquer nível e deixando grande parte da população em situação de vulnerabilidade e dependente de relações de trabalho exploratórias. Embora a Constituição proclamasse que todos eram iguais perante a lei, a ausência de políticas públicas voltadas à proteção social e ao fortalecimento da economia de subsistência refletia a prioridade do Estado em atender aos interesses das oligarquias agrárias coronelistas, reforçando - e historicamente estruturando - a concentração fundiária e a produção voltada à exportação, em detrimento da segurança alimentar interna [CASTRO e MEZZARROBA, 2018, apud GRISA e PORTO, 2023].

Assim, poucos programas de intervenção, claramente modestos, foram pensados. O Comissariado de Alimentação Pública (CAP), criado em resposta à grave crise de abastecimento de 1917–1918, representou a primeira tentativa estatal brasileira de intervir de modo estruturado no mercado alimentar: incumbido de definir quais produtos básicos poderiam ser exportados, tabelar preços para o mercado interno, requisitar estoques privados e promover vendas diretas visando reduzir valores, o CAP buscou enfrentar as distorções geradas pela especulação, monopólios estrangeiros e pressões da Primeira Guerra Mundial [MENEZES et al., 2015, apud GRISA e PORTO, 2023]. Contudo, suas medidas esbarraram na resistência de setores econômicos fortes e na própria fragilidade administrativa do Estado, levando-o a ser extinto em pouco tempo. Em seu lugar, instalou-se a Superintendência de Abastecimento, cuja atuação, embora menos repressiva, também se mostrou tímida: suspenderam-se controles sobre estoques e preços, enquanto se iniciavam incentivos fiscais à produção agrícola, estímulo ao cooperativismo e promoção de feiras regionais. Assim, tanto o CAP quanto a Superintendência evidenciaram a dificuldade do Estado brasileiro, naquele momento de afirmação nacional e sob o referencial liberal, de estabelecer políticas de abastecimento duradouras e eficazes, limitando-se a ações pontuais e de caráter emergencial [LINHARES, 1979, apud GRISA e PORTO, 2023].

A era Vargas e o período democrático (1930-1964) e os primeiros órgãos estatais de combate à fome

A Era Vargas compreendeu os momentos históricos referentes à Revolução de 1930 (1930-1934), o Governo Constitucionalista de Vargas (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945), antecedendo o Período Democrático que se encerrou em 1964 com o Golpe Militar. Nesse espaço de tempo, tivemos a vigência de quatro constituições diferentes: a de 1891, herdada da Primeira República; a de 1934, promulgada em decorrência da Revolução Constitucionalista de 1932; a de 1937, que instaurou a Ditadura Vargasista (Estado Novo) e, por fim, a de 1945, marcando o início do Período Democrático. No nosso contexto, elas se relacionam na medida em que cada uma, por meio de dispositivos (eficazes a seu próprio nível) sobre a ordem econômica, proteção ao trabalho e salário mínimo, abriu espaço jurídico para reconhecer a alimentação como componente das condições mínimas de vida digna, ainda que nenhuma delas a tenha positivado como direito autônomo.

A Constituição de 1934 foi pioneira na incorporação de direitos sociais no texto magno, influenciada pelas demandas trabalhistas e pelo ideário do constitucionalismo social europeu (especialmente o da Constituição Alemã de 1920). Ainda assim, o direito fundamental à alimentação não foi expressamente previsto como tal, surgindo apenas de forma indireta na política social e econômica delineada pelo texto. O art. 115 estabelecia que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo a possibilitar a todos existência digna”, o que abria margem para a

compreensão da alimentação adequada como um elemento indispensável dessa dignidade. Além disso, as disposições sobre proteção ao trabalhador e a previsão de um salário mínimo “capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador” (art. 121, §1º, alínea “b”), traziam o alimento como necessidade essencial implícita. Porém, ainda que a Carta de 1934 tenha ampliado o campo dos direitos fundamentais, sua concretização prática foi limitada pela instabilidade política e pelo seu curto período de vigência. [BRASIL, 1934; GROFF, 2008]

A Constituição de 1937, por sua vez, foi promulgada no contexto do início da Ditadura Vargas e nos moldes da Constituição Polonesa de 1935, apresentando um rol bastante reduzido de direitos e garantias individuais e uma ênfase acentuada na organização do Estado e na centralização do poder. A própria garantia de um salário-mínimo digno foi suprimida. Apesar disso, o art. 136 estabelecia que “[...] a todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa” [BRASIL, 1937, grifo próprio], o que se presume, até mesmo pela política desenvolvimentista de Vargas, que se refletiu na criação de pioneiros e substanciais programas voltados ao combate à fome, como os promovidos pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS).

No entanto, como aponta Groff (2008), o regime instaurado era autoritário e centralizador, vivendo o país “em

constante estado de emergência, e, nesse ambiente, os direitos que, mesmo previstos na Constituição, não alcançam efetividade”. Portanto, as garantias sociais ficavam subordinadas à lógica de controle político, o que dificultava a consolidação de políticas públicas universais e efetivas. Assim, embora o texto constitucional indicasse indiretamente a previsão de mecanismos que poderiam contribuir para assegurar a alimentação adequada, para prover “condições favoráveis” ao trabalho, a dependência da ação governamental reforçava seu caráter secundário e condicionado no ordenamento infraconstitucional e na política populista de Vargas.

Já a Constituição de 1946, promulgada no contexto de redemocratização pós-Estado Novo, restituiu e ampliou o catálogo de direitos fundamentais suprimidos pela sua antecessora e reafirmou a ratificação dos direitos sociais. Groff (2008) ressalta que “a Constituição de 1946, que veio dentro do contexto da democratização do país, também restabeleceu os direitos fundamentais previstos na Constituição de 1934”. Embora o direito à alimentação ainda não tenha sido mencionado de forma expressa, o texto vinculou-se a esse tema por meio da proteção ao trabalhador e da previsão de políticas econômicas e sociais que garantiriam condições de vida dignas.

Nesse sentido, o art. 157 do texto magno reorganizou um rol amplo de direitos sociais básicos, principalmente trabalhistas, que incluía itens como a garantia de um “salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família” (inciso I),

a previsão de assistência sanitária e hospitalar (inciso XIV), previdenciária (inciso XVI) e aos desempregados (inciso XV), abrangendo, ainda implicitamente, a alimentação como parte central dessas necessidades, sendo refletida nas pautas de programas de assistência social formulados no período de vigência da Carta em questão, como o Plano SALTE, desenvolvido no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Além disso, também é imposto como medida de proteção a classes vulnerabilizadas no § 1º do art. 15 que “são isentos do imposto de consumo os artigos que a lei classificar como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica”. [BRASIL, 1946]

O serviço de alimentação da previdência social (saps)

Pela investigação histórica de L’ABBATE (1988), a criação do SAPS foi precedida pelo Decreto-Lei nº 1.228, de 2 de maio de 1939, que estabelecia a obrigatoriedade para as empresas com mais de quinhentos empregados de instalarem refeitórios para os seus trabalhadores e pela organização do Serviço Central de Alimentação (SCA) criado dentro do IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários), que partiu do reconhecimento da necessidade de uma campanha pública para racionalizar os hábitos alimentares, especialmente dos trabalhadores. A direção do SCA foi confiada a Josué de Castro e a um conselho consultivo indicado pelo Ministério, formado por especialistas em nutrição. Seus objetivos incluem investigação

(pesquisas laboratoriais e inquéritos) sobre os problemas de abastecimento, a elaboração de programas de distribuição de alimentos e uma função pedagógica de educar a população para “comer racionalmente”, ideário que seria característico da política alimentar do primeiro governo varguista e de governos posteriores. Previa-se também a formação de pessoal para auxiliar médicos-nutrólogos e a aplicação, pelo Estado, de um projeto de intervenção social orientado por esses especialistas ao longo de décadas.

Ainda segundo L’ABBATE (1988), o SCA foi importante para o surgimento do SAPS por dois motivos: a entrada dos médicos-nutrólogos liderados por Josué de Castro diretamente no Estado e o fato de estar estruturado dentro do IAPI, considerado o Instituto mais moderno dos serviços de Previdência Social da época. Em seu menos de um ano de funcionamento, o Serviço Central de Alimentação inaugurou um restaurante na Praça da Bandeira, no Rio de Janeiro, e lançou um curso para os chamados “auxiliares de alimentação”. Tais ações seriam continuadas pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que ampliaria o alcance das políticas alimentares, dessa vez não mais dirigidas apenas aos trabalhadores das indústrias, mas a todo o conjunto de trabalhadores e à população em geral.

O Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) constituiu-se portanto, desde sua criação em 5 de agosto de 1940, numa política pública articulada para intervir nas condições alimentares da classe trabalhadora, articulando a montagem de uma rede de restaurantes populares que ofereciam refeições aos

trabalhadores por um preços acessíveis, como mostra FOGAGNOLI (2011). Mais adiante, incorporando uma dimensão pedagógica, ao articular, um ano após sua criação, um programa de educação alimentar visando “corrigir” hábitos e crenças tradicionais por meio de orientações científicas, ação que se materializou em boletins, cursos, visitadoras e no funcionamento de um consultório especializado. O autor ainda explica que, para viabilizar, na prática, as recomendações nutricionais e o acesso aos gêneros alimentícios, o SAPS combinou a rede de restaurantes com dispositivos de assistência e subsídio. Os Postos de Subsistência foram instituídos para comprar “gêneros de primeira necessidade diretamente com os produtores e os revendia[rem] aos trabalhadores”, de preferência com as cooperativas organizadas sob a assistência do Estado, medida essa apresentada como complementar ao programa educativo e destinada a tornar exequíveis as orientações técnicas no cotidiano familiar. O Consultório de Alimentação Econômica, instalado no Restaurante Central, atuava na vertente clínica-pedagógica, orientando trabalhadores e donas de casa sobre a melhor maneira de distribuir os gastos do orçamento dos trabalhadores com a alimentação e buscando ajustar as recomendações científicas às restrições orçamentárias reais.

O desfecho institucional do SAPS insere-se no quadro de reconfiguração política do país a partir de 1964. O órgão funcionou por 27 anos ininterruptos e, durante o processo de repressão e reestruturação do período, foi formalmente extinto pelo Decreto-Lei nº 224, de 28 de fevereiro de 1967. As justificativas públicas invocadas pelo regime para a sua

dissolução, como trazido por FOGAGNOLI (2011), incluíam o argumento de que o SAPS “abrigava reuniões de sindicalistas de esquerda”, além de acusações de “denúncias de corrupção administrativa”.

A legião brasileira de assistência

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) nasceu em 1942 no contexto da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. A organização foi idealizada e impulsionada por Darcy Vargas, então primeira-dama, como uma mobilização nacional destinada, inicialmente, a amparar os soldados brasileiros e suas famílias. Sua formalização legal ocorreu por meio do Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942, que regulamentou sua criação e estabeleceu dispositivos para contribuição e funcionamento da associação enquanto órgão de assistência pública. Na prática, o início da LBA combinou a centralidade simbólica da primeira-dama, o recrutamento massivo de voluntárias locais (frequentemente coordenadas pelas esposas de governadores e prefeitos) e o apoio de setores empresariais e associativos. As primeiras atividades incluíram campanhas de arrecadação, cursos de socorristas, confecção de material para uso militar e ações de assistência materno-infantil que, no pós-guerra, ampliaram o escopo para programas de proteção à infância e à maternidade e de combate à fome. (BARBOSA, 2017)

SILVA (2024) analisa os boletins da LBA entre 1945 e 1964 e mostra como essa publicação funcionou como um instrumento-chave na construção de discursos e práticas sobre

alimentação e puericultura no Brasil. Para o autor, o Boletim não é apenas um relatório técnico, mas um veículo de formação de saberes, voltado para mães, profissionais de saúde e demais público, buscando normatizar hábitos alimentares e sanitários em nome da “modernização” e da redução da mortalidade infantil. Destaca ainda dois eixos complementares na atuação da LBA: a educação sanitária e a tecnicização da nutrição (com ênfase em lactários, postos de puericultura e campanhas educativas) e as ações emergenciais de assistência (distribuição de leite em pó, campanhas como as “Hortas da Vitória” e intervenções frente a secas no Nordeste).

Criticamente, SILVA (2024) problematiza a natureza essencialmente paliativa dessas ações: embora aliviassem emergências e introduzissem tecnologia nutricional, raramente atacavam as causas socioeconômicas estruturais da subalimentação, como falta de renda, emprego e infraestrutura hídrica. O autor reflete, assim, como políticas e discursos assistenciais podem combinar benevolência pública e controle social, produzindo efeitos concretos de cuidado, mas também limitando as possibilidades de mudança estrutural.

A comissão nacional de alimentação

Como apresentado por L’ABBATE (1988), a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) foi criada em fevereiro de 1945, pelo Decreto-Lei nº 7.328, como continuidade do trabalho desenvolvido pelo extinto Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN). Vinculada ao Conselho Federal de Comércio

Exterior, tinha como principal propósito dar maior estabilidade às iniciativas de educação alimentar e de fortalecimento da indústria nacional de alimentos. Preservando o perfil técnico-científico do STAN, a CNA incorporou um núcleo de especialistas em nutrição nomeados pelo Presidente da República e presididos pelo diretor do Conselho, tendo entre seus primeiros e mais notáveis presidentes o médico e nutrólogo Josué de Castro. Sua estrutura institucional visava não apenas dar continuidade às pesquisas e ações formativas iniciadas pelo STAN, mas também ampliar o diálogo com a produção científica e tecnológica, conferindo à CNA um papel regulador capaz de formular e orientar, com maior estabilidade, os rumos da política nacional de alimentação. Como expresso em seu decreto de criação:

Art. 7º Caberá à Comissão Nacional de Alimentação:

- a) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação;
- b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida;
- c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes;
- d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas;
- e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil.

O diálogo institucional e o foco na pesquisa, educação e desenvolvimento de meios de enfrentamento à fome e aos déficits nutricionais do Brasil foram eixos centrais que nortearam a atuação do CNA durante sua história. O Decreto nº 29.446, de 6 de abril de 1951, investiu à CNA funções de Comitê Nacional da FAO, prevendo estudos conjuntos, relatórios e encaminhamento de projetos de assistência técnica em alimentação e, no mesmo ano, o Decreto nº 29.850, de 6 de agosto de 1951 incluiu em suas competências a elaboração de normas de política nacional de alimentação, campanhas educativas e apoio à indústria alimentar. [L'ABBATE, 1988] Além disso, se concluiu com a CNA o processo de implantação da primeira indústria de vitaminas no Brasil, apresentada como parte de um esforço para combater a carência nutricional na região Nordeste. [Enriquecimento [...], 1958]

Em 1953, na Terceira Conferência Latino-Americana de Nutrição, em Caracas, Venezuela, a CNA apresentou o primeiro Plano Nacional de Alimentação, que definiu objetivos como: o combate à desnutrição infantil; a assistência alimentar a gestantes, estudantes e trabalhadores; o enriquecimento de dietas rurais em ferro e a iodação do sal em zonas endêmica. Apesar da magnitude, a CNA dispunha de recursos financeiros e humanos limitados para conseguir emplacar o Plano e, como consequência direta de um progressivo esvaziamento histórico, em 1972, a lei de criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) (Lei Nº 5.829, de 30 de novembro) dissolveu a CNA, encerrando quase trinta anos de atividades. A cassação dos direitos políticos de Josué de Castro, em 1964, não impediu a permanência do seu grupo de nutrólogos na Comissão até o seu fim, mesmo a CNA já

apresentando reduzida capacidade operacional. [L'ABBATE, 1988]

As contribuições teóricas e a participação de josué de castro

No auge da sua carreira científica e política, Josué de Castro assumiu posições de suma relevância para o desenvolvimento de políticas de alimentação. NUNES e SILVA (2017) explicam que “o pioneirismo concedido a Castro deve-se à sua trajetória junto à burocracia estatal, a órgãos acadêmico-científicos e a organismos internacionais em que atuou e que auxiliou da criação, dentre eles, Serviço Central de Alimentação, em 1939; vinculado ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), depois convertido no Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1941, que também foi presidido por Castro até 1941. Além da Sociedade Brasileira de Alimentação (SBA), em 1940; Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), em 1943; Instituto Técnico de Alimentação (ITA), em 1944; Arquivo Brasileiro de Nutrição, 1944, [e a] Comissão Nacional de Alimentação (CNA), (1945)”. Além disso, Castro também foi deputado federal pelo PTB-PE entre 1955 e 1962, presidente da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU) entre 1952 e 1956 e fundou, junto com Abbé Pierre, a Associação Mundial de Combate à Fome (ASCOFAM) em Paris. Em seu arcabouço teórico, Castro escreveu por volta de trinta obras, dentre elas “Geografia da Fome” (1946), “Geopolítica da Fome” (1951) e “O Livro Negro da Fome” (1957).

LEME (2021) mostra que a principal guinada proposta por Josué de Castro foi deslocar a fome do campo das catástrofes episódicas para o campo dos processos sociais duradouros: Castro diferenciou fome “epidêmica” (crises momentâneas) e fome “endêmica” (privação contínua ligada a estruturas sociais) e argumentou que a falta crônica de alimento, ainda que não provoque inanição imediata, identifica o próprio problema da fome. Essa redefinição permitiu que a fome fosse interpretada como produto de relações sociais e econômicas (renda, propriedade, acesso), e não apenas como falha de abastecimento ou fenômeno natural. A autora destaca ainda que a contribuição de Castro não foi tanto inventar métodos inéditos, mas combinar e reelaborar instrumentos científicos então disponíveis para produzir uma nova leitura social da alimentação. A trajetória de Castro ilustra sua transição de uma preocupação fisiológica para uma interpretação que incorpora condicionantes sociais, econômicos e geográficos da deficiência alimentar, como ele mesmo elucida, em *Geografia da Fome* (1946):

Pelo Brasil afora se tem a idéia apressada e simplista de que o fenômeno da fome no Nordeste é produto exclusivo da irregularidade e inclemência de seu clima. De que tudo é causado pelas secas que periodicamente desorganizam a economia da região. Nada mais longe da verdade. Nem todo o Nordeste é seco, nem a seca é tudo, mesmo nas áreas do sertão. Há tempos que nos batemos para demonstrar, para incutir na consciência nacional o fato de que a seca não é o principal fator da pobreza ou da fome nordestinas. Que é apenas um fator de agravamento agudo desta situação cujas causas são outras. São causas mais ligadas ao

arcabouço social do que aos acidentes naturais, às condições ou bases físicas da região. Muito mais do que a seca, o que acarreta a fome no Nordeste é o pauperismo generalizado, a proletarização progressiva de suas populações, cuja produtividade é mínima e está longe de permitir a formação de quaisquer reservas com que seja possível enfrentar os períodos de escassez – os anos das vacas magras, mesmo porque no Nordeste já não há anos de vacas gordas. Tudo é pobreza, é magreza, é miséria relativa ou absoluta, segundo chova ou não chova no sertão. Sem reservar alimentares e sem poder aquisitivo para adquirir os alimentos nas épocas de carestia, o sertanejo não tem defesa e cai irremediavelmente nas garras da fome. (Págs. 258-259)

LEME (2021) ainda destaca que “foi justamente o alargamento do entendimento do que é fome e de quais são suas causas que trouxe uma série de organismos governamentais com políticas contínuas de combate à fome, como restaurantes populares, alimentação escolar e leis como a do salário-mínimo” e ajudou a criar um debate público que ultrapassou o mero registro de catástrofes. O mérito de Castro, argumenta a autora, foi sistematizar e politizar esse olhar, relatando suas observações de infância, articulando dados e dando à fome uma condição de problema coletivo e estrutural, condição que o colocou em destaque no debate nacional e internacional.

Os impactos das primeiras políticas de combate à fome no êxito dos atuais programas de alimentação

De fato, há um longo caminho histórico desde o golpe que interrompeu a democracia brasileira em 1964 e a contemporaneidade. Ao longo das décadas anteriores, já havia tensão entre opções voltadas à reforma agrária e opções voltadas à modernização produtiva. Com o golpe de 1964 essas últimas se consolidaram. Na prática, isso significou priorizar instrumentos para modernizar a agricultura sem tocar na estrutura fundiária, como explicam GRISA e PORTO (2023): “Diversas institucionalidades, políticas e instrumentos agrícolas foram criados visando modernizar os padrões de produção e administração dos estabelecimentos rurais e integrá-los à indústria. Destacamos a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (1965), a reformulação da PGPM (1966), a criação do seguro agrícola (1966), a constituição da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (1972) e da Empresa Brasileira de Assistência e Extensão Rural (Embrater) (1975)”.

Nos anos 1970 o referencial produtivista se acelerou com políticas de abastecimento urbano e organização de circuitos logísticos. Embora a formulação de instrumentos para modernizar o abastecimento tenha ampliado a oferta, os autores destacam também críticas relevantes: concentração econômica, favorecimento de circuitos longos e aproximação ao modelo de industrialização de alimentos (ultraprocessados). Como síntese, GRISA e PORTO (2023) constataam que “embora esse referencial produtivista e do abastecimento tenha contribuído para o aumento da produção agrícola e para que os alimentos chegassem

até as áreas urbanas, suas dinâmicas foram marcadas por problemáticas ambientais, concentração econômica e agravamento da desigualdade social”. A década de 1990, por sua vez, ficou marcada pela ascensão do referencial neoliberal e pela redução do papel do Estado nas políticas alimentares. É descrito que o período “se pautou pela eficiência comercial (abertura do mercado para assegurar oferta, abastecimento e preços competitivos) para garantir a SAN [Segurança Alimentar Nacional] e atuou nas ‘falhas de mercado’ por meio de políticas sociais focalizadas”. Na prática, houve “uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição”, reduzindo a capacidade estatal de intervenção direta no acesso e na nutrição.

Desde as primeiras intervenções estatais na área alimentar, formaram-se capacidades técnicas e arranjos administrativos que mais tarde viabilizaram políticas de maior alcance. VASCONCELOS (2005) mostra que instituições e programas como o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e os primeiros restaurantes populares criaram rotinas operacionais que constituíram um repertório técnico e logístico reutilizado por políticas subsequentes. Na dimensão epistemológica, o autor também ressalta como o desenvolvimento da ciência da nutrição e os inquéritos alimentares, liderado pelas inovações teóricas de Josué de Castro, forneceram uma base diagnóstica que transformou a fome de um quadro episódico em um problema social mensurável e politizável, legitimando intervenções

públicas contínuas que foram decisivas para deslocar práticas esporádicas para programas institucionalizados.

DELGADO e ZIMMERMANN (2021), por fim, nos permitem analisar como essas trajetórias históricas e técnicas foram determinantes para a construção, no início do século XXI, de uma arquitetura institucional mais integrada, que permitiu articular transferências de renda, compras públicas da agricultura familiar e política de alimentação escolar em escala nacional. Nos chama atenção, ainda, sobre a fragilidade dessa continuidade: o efeito acumulado das capacidades históricas só se traduz em êxito sustentável quando há manutenção institucional, financiamento estável e mecanismos de participação social. A ausência desses elementos pode levar ao desmonte do sistema e à reversão de ganhos alcançados, como observado por GRISA e PORTO (2023) que aconteceu no Brasil a partir de 2014, tragicamente o levando de volta ao Mapa da Fome da ONU em 2018.

Referências

BARBOSA, M. T. LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA (LBA): O PROTAGONISMO FEMININO NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA EM TEMPOS DE GUERRA (1942-1946). 2017. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/48900>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934). Brasília: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao04.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946). Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao07.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. DECRETO Nº 3.321, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de São Salvador”), concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. DECRETO Nº 591, DE 6 DE JULHO DE 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/do591.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 2.478, DE 5 DE AGOSTO DE 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 2.478, DE 5 DE AGOSTO DE 1940. Reorganiza o Serviço de Alimentação da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3709-14-outubro-1941-413835-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 4.859, DE 21 DE OUTUBRO DE 1942. Cria uma Seção de Subsistência no Serviço de Alimentação da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4859-21-outubro-1942-414875-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 7.328, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7328.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. LEI Nº 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. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. LEI Nº 367, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1936. Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários Subordinados ao Ministerio do Trabalho, Industria e Commercio, e dá outras providencias. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-367-31-dezembro-1936-55519-publicacaooriginal-74230-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.

CALICCHIO, Vera. Plano SALTE. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB). Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>. Acesso em: 15 ago. 2025.

CASTRO, Josué de. Geografia da fome. São Paulo: Brasiliense, 1948.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRIÇÃO (CFN). Brasil sai do Mapa da Fome da ONU: conquista histórica reflete políticas públicas eficazes. Brasília, 28 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/index.php/noticias/brasil-sai-do-mapa-da-fome-da-onu-conquista-historica-reflete-politicas-publicas-eficazes/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. A. Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2022. Série Saúde Amanhã, Textos para Discussão 83. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/52128>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ENRIQUECIMENTO de alimentos tradicionais para melhorar suas qualidades nutritivas. Correio da Manhã, Rio de Janeiro, ed.

20064, 1.º Caderno, p. 2, 23. ago. 1958. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/089842_06/95357. Acesso em: 21 jul. 2025.

FOGAGNOLI, M. M. O SAPS e a boa alimentação: O Serviço de Alimentação da Previdência Social e os trabalhadores (1940-1950). 2011. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1541.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 61, n. 3, e259390, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.259390pt>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas Constituições brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

L'ABBATE, Solange. AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL: II. A PARTIR DOS ANOS SETENTAS. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 7-54, jan./jul. 1989. Disponível em: <https://puccampinas.emnuvens.com.br/nutricao/article/view/8915>. Acesso em: 21 jul. 2025.

LEME, A. S. Josué de Castro e as metamorfoses da fome no Brasil, 1932-1946. *História, Ciências, Saúde*, Rio de Janeiro, v.28, n.4, p. 1115-1135, out.-dez. 2021. DOI: S0104-59702021000400010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702021000400010>. Acesso em: 15 ago. 2025.

NUNES, E. D.; SILVA, M. F. S. Josué de Castro e o pensamento social brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 11, p. 3677-3688, nov. 2017. DOI: 10.1590/1413-812320172211.35002016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.35002016>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 14 ago. 2025.

SILVA, B. S. M. “Brasileirinhos fortes e saudáveis”: alimentação, puericultura e assistência social à seca no Boletim da Legião Brasileira de Assistência (1945-1964). *ESTUDOS HISTÓRICOS*, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 83, e20240310, 2024. DOI: 10.1590/S2178-149420240310. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-149420240310>. Acesso em: 15. ago. 2025.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, ago. 2005. DOI: 10.1590/S1415-52732005000400001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>. Acesso em: 15 ago. 2025.

Pannomion

ENTRE O RESGATE E A RECONSTRUÇÃO: A JUSTIÇA RESTAURATIVA NA PREVENÇÃO DA REINCIDÊNCIA E NO FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS EM CONTEXTOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INFANTO-JUVENIL

BETWEEN RESCUE AND RECONSTRUCTION:
RESTORATIVE JUSTICE IN PREVENTING RECIDIVISM AND STRENGTHENING BONDS
IN CONTEXTS OF DOMESTIC VIOLENCE AGAINST CHILDREN AND ADOLESCENTS

Bruna Bomfim Matos ⁷

Resumo:

O presente artigo analisa a Justiça Restaurativa como ferramenta eficaz na prevenção da reincidência da violência doméstica contra crianças e adolescentes e no fortalecimento de redes protetivas. Para isso, parte-se da constatação de que a abordagem retributiva, centrada na punição, não tem sido suficiente para interromper os ciclos de violência no contexto familiar. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, examinam-se os fundamentos éticos, os valores e os princípios da Justiça Restaurativa, bem como sua aplicação em casos concretos no Brasil. O estudo evidencia que práticas como círculos restaurativos e grupos reflexivos são capazes de promover a responsabilização do agressor, o empoderamento das vítimas e a reconstrução de vínculos comunitários. Defende-se que, quando aplicada com critérios éticos e sensibilidade, a Justiça Restaurativa contribui para a consolidação de uma cultura de paz e para a efetivação do direito à proteção integral de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Criança; Justiça Restaurativa; Proteção; Reincidência; Violência Doméstica.

⁷ Graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes- UNIT. Email: bruna.bomfim.matos@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0002-7983-6443?lang=en>.

Abstract:

This article analyzes Restorative Justice as an effective tool for preventing the recurrence of domestic violence against children and adolescents and for strengthening protective networks. It begins with the understanding that the retributive approach, focused on punishment, has not been sufficient to interrupt the cycles of violence within families. Based on bibliographic and documentary research, the paper examines the ethical foundations, values, and principles of Restorative Justice, as well as its application in practical cases in Brazil. The study highlights that practices such as restorative circles and reflective groups can promote offender accountability, victim empowerment, and the reconstruction of community bonds. It argues that, when applied with ethical criteria and sensitivity, Restorative Justice contributes to building a culture of peace and to the effective protection of children and adolescents.

Keywords: Child; Domestic Violence; Protection; Recidivism; Restorative Justice.

Introdução

A violência doméstica contra crianças e adolescentes permanece como uma das mais graves e silenciosas formas de violação de direitos humanos no Brasil. Apesar de existirem instrumentos legais que buscam coibir tais práticas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a própria Constituição Federal, a realidade cotidiana demonstra que muitas dessas violências ocorrem no interior das famílias, o que dificulta a denúncia, a proteção efetiva e a responsabilização adequada. Nessa conjuntura, evidencia-se a necessidade de estratégias que, para além da punição, possibilitem a reconstrução de vínculos protetivos e a prevenção de novas violações, especialmente em contextos nos quais a estrutura familiar tradicional encontra-se fragilizada ou irremediavelmente rompida.

A justiça restaurativa apresenta-se como uma alternativa complementar ao modelo tradicional de justiça, oferecendo meios para tratar conflitos e situações de violência de forma mais dialógica, humanizada e transformadora. Seu valor está na capacidade de integrar vítimas, ofensores e comunidade na elaboração conjunta de soluções que promovam responsabilização consciente, reparação dos danos e reconstrução dos vínculos sociais. No contexto de crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, sobretudo quando não é possível reconstituir a família nuclear, essa abordagem pode servir como instrumento para prevenir novas ocorrências, além de fortalecer redes de apoio e proteção, fundamentais para restabelecer um ambiente seguro e acolhedor.

Diante disso, o presente trabalho propõe-se a analisar o papel da justiça restaurativa na prevenção da reincidência e no fortalecimento de vínculos de proteção em casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes, mesmo na ausência da recomposição da família nuclear. Parte-se da compreensão de que a abordagem restaurativa, ao incorporar escuta ativa, responsabilização e reconstrução de vínculos, pode oferecer alternativas efetivas à lógica punitiva que, muitas vezes, se mostra insuficiente, frente à complexidade das dinâmicas familiares e comunitárias.

Para alcançar esse objetivo geral, a pesquisa se orienta por três objetivos específicos que serão divididos em sessões no decorrer do presente artigo, na primeira seção buscará compreender os fundamentos e princípios da justiça restaurativa,

com foco em sua aplicabilidade em contextos de violência doméstica; a segunda sessão terá como foco investigar a realidade da violência doméstica infanto-juvenil no Brasil, analisando causas estruturais, impactos sobre as vítimas e obstáculos à proteção integral; e por fim, a terceira sessão analisará como a justiça restaurativa pode contribuir para a prevenção da reincidência e para o fortalecimento de redes de apoio às vítimas, independentemente da preservação da família nuclear.

Ao longo deste estudo, pretende-se evidenciar que a justiça restaurativa constitui um recurso capaz não apenas de solucionar conflitos já ocorridos, mas também de contribuir para a construção de contextos mais seguros e protetores para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Busca-se fomentar uma reflexão crítica acerca das limitações do modelo retributivo e dos caminhos possíveis para a transformação das relações sociais, visando à promoção da justiça social em cenários de violência doméstica contra o público infantojuvenil.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em levantamento bibliográfico e documental. O referencial teórico apoia-se em contribuições de autores nacionais e internacionais que tratam de justiça restaurativa, violência doméstica e direitos da criança e do adolescente, além de dados e normativas oficiais pertinentes. A análise será conduzida a partir de uma perspectiva interdisciplinar, integrando dimensões jurídicas, sociais e psicológicas, de modo a apreender a complexidade do fenômeno investigado e a

evidenciar o potencial da justiça restaurativa como instrumento de prevenção e de reconstrução de vínculos.

Fundamentos da justiça restaurativa e sua aplicação em contextos de violência doméstica

A Justiça Restaurativa, consolidada como política pública pela Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), baseia-se em fundamentos éticos e relacionais voltados à reparação dos danos e à reconstrução dos vínculos sociais. Diferentemente da lógica punitiva, a JR propõe a escuta, o diálogo e a corresponsabilidade como meios para a superação de conflitos e a restauração da dignidade das partes envolvidas. Sua concepção parte do reconhecimento de que os atos lesivos ao direito de alguém não se limitam à violação de uma norma legal, mas impactam profundamente a vida das vítimas diretas e da comunidade como um todo, gerando insegurança, medo e desestruturação dos laços sociais.

Essa abordagem está sustentada em três pilares fundamentais: o dano, a obrigação e o engajamento. O primeiro reconhece que toda ofensa gera consequências concretas: materiais, emocionais e simbólicas. O segundo afirma que todo dano implica obrigações por parte do ofensor, sobretudo no sentido da reparação e da escuta ativa das vítimas. O terceiro estabelece a necessidade de envolvimento direto das partes, autor, vítima e comunidade, na construção da resposta restaurativa. Assim, a JR não transfere o conflito ao Estado, mas devolve às

peças a possibilidade de agir com responsabilidade e compromisso, frente às suas relações sociais rompidas.

Além dos pilares, a Justiça Restaurativa se fundamenta em um conjunto robusto de valores que orientam tanto os processos quanto a atuação dos facilitadores e participantes. Entre esses valores, destacam-se: respeito, confiança, empatia, compartilhamento, participação, corresponsabilidade, honestidade, humildade, interconexão, empoderamento, esperança e compromisso. Esses elementos refletem uma ética da escuta e da presença, na qual todos os envolvidos são reconhecidos como sujeitos de direitos e responsabilidades.

No campo normativo e procedimental, a Resolução nº 225/2016 do CNJ também elenca os princípios que devem nortear toda prática restaurativa, entre os quais estão: corresponsabilidade, reparação de danos, atendimento às necessidades de todos os envolvidos, informalidade, voluntariedade, imparcialidade, participação, empoderamento, consensualidade, confidencialidade, celeridade e urbanidade. Esses princípios não apenas orientam a condução dos processos restaurativos, mas também servem como garantias éticas para a segurança e integridade dos participantes. Com base nesses fundamentos, a JR se apresenta como uma resposta legítima e transformadora, especialmente em contextos complexos como o da violência doméstica, onde é necessário oferecer muito mais que respostas punitivas: é preciso criar caminhos restauradores para a vida em comum.

A justiça restaurativa configura-se como uma mudança paradigmática na forma de compreender, abordar e resolver conflitos, especialmente aqueles decorrentes de situações de violência doméstica. Essa perspectiva prioriza a restauração das relações, o reconhecimento dos danos e a promoção da responsabilização ativa dos ofensores, envolvendo vítimas e comunidade no processo de resolução. Em contraste com o modelo tradicional de justiça penal, centrado na punição e na aplicação de sanções pelo Estado, a justiça restaurativa valoriza o diálogo, a escuta empática e a reparação moral e simbólica dos prejuízos causados.

Na definição consagrada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, justiça restaurativa é entendida como:

Um processo pelo qual todas as partes envolvidas em um delito específico se reúnem, de forma voluntária, para resolver coletivamente as consequências do delito e suas implicações para o futuro. Os programas restaurativos permitem que a vítima, o ofensor e, quando apropriado, outros indivíduos ou membros da comunidade, afetados pela infração, participem ativamente da resolução das questões resultantes do delito (ONU, 2006).

Essa concepção está diretamente relacionada à superação da lógica do castigo e da vingança, típica da justiça retributiva, e à adoção de uma nova cultura jurídica baseada na

responsabilização consciente, na promoção da paz e na reconstrução dos laços sociais rompidos pela violência.

Como assinala Campos (2023), a JR se ancora numa nova ética da justiça, que parte da escuta ativa e do reconhecimento da dignidade dos sujeitos envolvidos:

A Justiça Restaurativa traz a perspectiva de mudança de foco do crime e da pena, centrando na vítima e na restauração dos laços rompidos e reparação dos danos, por meio de um processo em que as partes realmente participam e colaboram entre si na resolução do conflito, sendo estabelecido um diálogo, promovendo uma justiça mais humana, assegurando às partes o direito de resolverem seus conflitos através de um sistema onde a vítima é realmente ouvida e figura como parte na busca da reparação dos danos por ela sofridos (Campos, 2023, p. 89).

No âmbito da violência doméstica, especialmente quando direcionada a crianças e adolescentes, a justiça restaurativa desponta como uma alternativa eficaz para prevenir a reincidência e reconstruir vínculos protetivos, mesmo nos casos em que a recomposição da família nuclear não seja possível. Essa abordagem mostra-se especialmente significativa para enfrentar os impactos emocionais e sociais da violência, ao criar um espaço seguro no qual a vítima possa expressar suas dores, o agressor reconheça os danos provocados e a comunidade atue como rede de apoio e proteção.

Otenio (2021), ao tratar da aplicação da JR em contextos de violência intrafamiliar, enfatiza que:

A mediação e a Justiça restaurativa, quando corretamente aplicadas, apresentam-se como caminhos eficazes à construção de uma cultura de paz, permitindo que os envolvidos compreendam os impactos dos seus atos e participem ativamente na reparação do dano. Isso é especialmente relevante em casos de violência doméstica, onde muitas vezes os processos judiciais tradicionais falham em dar voz às vítimas e em promover mudanças reais no comportamento do agressor (Otenio, 2021, p. 59).

Essa constatação se mostra ainda mais sensível quando a vítima é uma criança ou adolescente. O modelo retributivo do sistema penal frequentemente invisibiliza os impactos subjetivos do trauma e desconsidera as complexidades das dinâmicas familiares. Nesse sentido, a JR surge como um instrumento de proteção integral, capaz de articular as dimensões jurídicas, sociais e emocionais do conflito.

Contudo, não se trata de uma panaceia. Como alerta Matos (2022), é necessário ter extremo cuidado na aplicação da justiça restaurativa em casos de violência doméstica, especialmente quando envolvem sujeitos em situação de hipervulnerabilidade, como mulheres e crianças:

A Justiça Restaurativa pode ser uma ferramenta de empoderamento quando

proporciona um espaço seguro para a escuta ativa e para a reconstrução da dignidade da vítima. Contudo, se aplicada sem considerar as especificidades de gênero, classe, raça e outras opressões interseccionadas, corre o risco de reproduzir a revitimização e invisibilizar as violências sofridas (Matos, 2022, p. 38).

Dessa forma, é essencial que os programas restaurativos contem com profissionais capacitados, protocolos éticos e metodologias adequadas que garantam a segurança emocional da vítima e a integridade do processo. A implementação responsável da JR exige sensibilidade, formação específica e a articulação com os serviços de proteção previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Sistema de Garantia de Direitos e nas políticas públicas de assistência social.

Além da escuta e da responsabilização, a JR oferece ainda estratégias de intervenção junto aos ofensores, como os círculos de paz e os grupos reflexivos, nos quais os agressores são convidados a revisar seus comportamentos, refletir sobre os impactos de suas ações e elaborar compromissos éticos de não repetição. Para Campos (2023, p. 84):

Os círculos restaurativos e os grupos reflexivos têm se mostrado ferramentas eficazes para a transformação do comportamento agressivo, permitindo que o agressor reflita sobre os conflitos internos e interpessoais que contribuíram para suas atitudes violentas. Com isso, cria-se um

ambiente favorável para a ruptura do ciclo da violência.

Outro aspecto importante a ser destacado é o papel da comunidade na abordagem restaurativa. A Justiça Restaurativa não se limita ao binômio vítima-ofensor, mas propõe uma reconstrução comunitária, pois entende que os conflitos também afetam o tecido social, a comunidade, ao ser envolvida no processo, não apenas contribui com a responsabilização e o apoio às partes, mas também se fortalece como rede de proteção.

Assim, percebe-se que a Justiça Restaurativa, ao propor práticas dialógicas, reparadoras e educativas, contribui para a consolidação de uma cultura de paz e para o rompimento dos ciclos de violência que muitas vezes se perpetuam no interior das famílias. Quando aplicada de forma crítica, ética e sensível, ela oferece um caminho promissor para a reconstrução de trajetórias marcadas pelo sofrimento e para a promoção de um futuro mais seguro para crianças, adolescentes vítimas de violência.

Violência doméstica infanto-juvenil no Brasil: causas, impactos e desafios

A violência doméstica contra crianças e adolescentes no Brasil é um problema estrutural e multifacetado, caracterizado por ações ou omissões de pais, responsáveis ou familiares que resultam em danos físicos, psicológicos, sexuais ou em negligência. Trata-se de um fenômeno que, apesar de ocorrer no ambiente doméstico, tradicionalmente considerado espaço de proteção, compromete diretamente o desenvolvimento integral

de crianças e adolescentes. Estudos apontam que o lar, em muitos casos, se configura como o principal cenário de violação de direitos, com os agressores sendo, majoritariamente, os próprios genitores ou cuidadores, o que intensifica a vulnerabilidade das vítimas (Carmo; Raiol, 2020).

De acordo com Gomes (2022), a violência infanto-juvenil deve ser analisada como expressão de questões sociais mais amplas, atravessadas por fatores econômicos, culturais e históricos, como a persistência de padrões autoritários e práticas de disciplina baseadas em agressões. A autora enfatiza que, além de refletir desigualdades estruturais, a violência contra crianças e adolescentes é agravada pela ausência de políticas públicas efetivas, pela insuficiência de serviços especializados e pelo sucateamento das redes de proteção.

As causas da violência doméstica contra crianças e adolescentes são complexas e interligadas. Lopes e Romanello (2020) destacam que, no Brasil, persiste uma cultura de violência legitimada como forma de correção ou educação, muitas vezes naturalizada dentro das famílias. Além disso, fatores como pobreza, desemprego, uso abusivo de substâncias psicoativas, conflitos conjugais e histórico de violência intergeracional são determinantes relevantes.

Para Carmo e Raiol (2020), a prática da violência está, em grande parte, vinculada ao abuso do poder parental, quando pais ou responsáveis se utilizam da autoridade para submeter crianças e adolescentes a maus-tratos. A negligência, entendida como a omissão em garantir direitos básicos como alimentação,

saúde, educação e proteção, também se configura como uma das formas mais comuns de violência doméstica infanto-juvenil.

A literatura aponta que a reprodução de ciclos de violência está associada a vivências traumáticas anteriores. Adultos que sofreram violência na infância apresentam maior probabilidade de replicar tais práticas com seus filhos, perpetuando um padrão cultural de violência e opressão (Gomes, 2022).

A violência doméstica infanto-juvenil provoca impactos devastadores no desenvolvimento físico, emocional e social das vítimas. Os efeitos físicos vão desde lesões temporárias até sequelas permanentes e, em casos extremos, a morte, a violência é uma das principais causas de óbito entre adolescentes no Brasil (Lopes; Romanello, 2020).

No âmbito psicológico, as consequências incluem depressão, ansiedade, baixa autoestima, dificuldade de socialização e desenvolvimento de transtornos emocionais complexos. Além disso, as vítimas frequentemente apresentam queda no rendimento escolar, evasão e dificuldades de aprendizagem, em virtude dos traumas vivenciados (Carmo; Raiol, 2020).

Do ponto de vista social, a violência doméstica contra crianças e adolescentes está profundamente enraizada em desigualdades estruturais, padrões culturais naturalizados e fragilidade das políticas públicas. Fatores como pobreza extrema, exclusão social, baixa escolaridade dos responsáveis, desemprego e ausência de suporte comunitário contribuem significativamente

para o surgimento e a manutenção dos ciclos de violência. A carência de acesso a serviços essenciais, como saúde, educação, moradia digna e assistência social o que agrava a vulnerabilidade das famílias e limita as possibilidades de ruptura com práticas abusivas. Além disso, a naturalização da violência como forma de correção ou disciplina infantil ainda é um traço presente em muitos contextos familiares e comunitários, dificultando a denúncia, a identificação precoce dos casos e o acolhimento adequado das vítimas.

Outro aspecto preocupante é a perpetuação do ciclo de violência: crianças que crescem em ambientes abusivos têm maior probabilidade de desenvolver comportamentos agressivos na vida adulta ou de se envolver em relações abusivas, reproduzindo o padrão vivido na infância (Gomes, 2022).

O Brasil possui um arcabouço legal robusto para a proteção da infância, cujo marco é a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 227 estabelece o dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar, além de proteger crianças e adolescentes contra qualquer forma de violência, negligência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Outro instrumento fundamental é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990 (Brasil, 1990), que prevê medidas protetivas e de responsabilização dos agressores, incluindo a suspensão ou destituição do poder familiar. No campo civil, Carmo e Raiol (2020) ressaltam que a responsabilidade civil dos pais que cometem violência é um mecanismo importante de

reparação, podendo ocorrer por meio de indenizações por danos materiais e morais, além da imposição de multas ou outras medidas menos drásticas do que a prisão.

Entretanto, apesar das previsões legais, a efetividade dessas medidas ainda é limitada por lacunas na aplicação da lei, pela falta de recursos dos conselhos tutelares e por entraves na articulação entre os órgãos de proteção e justiça (Gomes, 2022).

A justiça restaurativa na prevenção da reincidência e no fortalecimento de redes protetivas

A Justiça Restaurativa (JR) surge como uma proposta inovadora e profundamente humanizadora, frente às limitações do modelo tradicional de justiça, especialmente em casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes. Diferente da abordagem retributiva, que se centra na punição do agressor, a JR busca promover a conscientização, a responsabilização e a reparação dos danos causados, estimulando a transformação das relações e a construção de uma cultura de paz. Como aponta Campos (2023, p. 48):

A Justiça Restaurativa traz a perspectiva de mudança de foco do crime e da pena, centrando na vítima e na restauração dos laços rompidos, buscando uma solução mais humanizada para os conflitos, em que os envolvidos são estimulados a compreenderem os impactos de seus atos e a reconstruírem os vínculos sociais.

Essa mudança de paradigma se conecta diretamente à necessidade de prevenir a reincidência da violência. No lugar de simplesmente punir, a JR oferece um espaço onde o agressor pode se confrontar com as consequências de suas ações, refletir sobre os impactos de seus atos e desenvolver empatia em relação às vítimas. A responsabilização, nesse contexto, não é imposta, mas construída a partir de um processo dialógico e voluntário. Raymundo (2016, p. 54) destaca que; “a verdadeira responsabilidade consiste em olhar de frente para os atos que praticamos, estimulando o ofensor a compreender o impacto de seu comportamento, os danos que causou, e instá-lo a adotar medidas para corrigir tudo o que for possível”.

O Brasil vem adotando diretrizes oficiais para promover a Justiça Restaurativa como política pública. A Resolução nº 288/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) institui a política institucional do Poder Judiciário para a aplicação de práticas restaurativas em substituição à privação de liberdade, enquanto a Resolução nº 124/2022 recomenda a criação de programas destinados à reflexão e responsabilização de agressores de violência doméstica. Essas resoluções reconhecem que medidas exclusivamente punitivas não são suficientes para romper ciclos de violência e, em muitos casos, acabam afastando os agressores sem oferecer oportunidades de transformação pessoal. Segundo Sousa (2024, p. 3), “o modelo restaurativo busca a reconciliação, a reparação e a prevenção de futuras violências”, favorecendo a compreensão dos fatores emocionais e sociais que levaram ao ato violento e incentivando a mudança de comportamentos.

Exemplos concretos dessa abordagem podem ser encontrados em projetos como os círculos restaurativos realizados pelo Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), em parceria com o Núcleo de Atendimento ao Homem Acusado de Violência contra a Mulher (Nuah) e a Pastoral Carcerária. Esses círculos, conduzidos por facilitadores treinados, oferecem um espaço seguro de reflexão, diálogo e escuta ativa, onde os agressores são incentivados a revisitar suas ações e buscar caminhos de reparação. A experiência de Bira, um dos participantes, ilustra o impacto positivo do processo: “Eu fiz algo de errado, tenho que ver esse lado. Tenho que fazer meus questionamentos porque às vezes posso penalizar alguém que não merecia” (Sousa, 2024, p. 2).

A facilitadora Irmã Gabriela Pina, da Pastoral Carcerária, destaca que essas práticas vão além da punição e incentivam a autoavaliação e a empatia: “É uma experiência que pode ser profundamente transformadora, ajudando-os a desenvolver empatia e compreensão das consequências de seus atos, mas sem julgamentos. É um olhar para si com o objetivo de identificar a violência que há dentro e fora” (Sousa, 2024, p. 4). Esses depoimentos evidenciam que o método restaurativo, ao se concentrar no diálogo e na reflexão, possibilita que os agressores reconheçam a gravidade dos seus atos e se comprometam a construir relações mais saudáveis.

Além de atuar sobre o agressor, a JR também desempenha um papel fundamental no fortalecimento das redes protetivas. Ao promover a integração entre órgãos públicos,

como o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema Único de Saúde (SUS) e Conselhos Tutelares, e organizações da sociedade civil, a JR estimula uma abordagem intersetorial e colaborativa para o enfrentamento da violência doméstica. Gomes (2022) observa que a fragmentação das políticas públicas é uma das principais barreiras para a efetividade das medidas protetivas, e que a JR, ao promover a comunicação e a corresponsabilidade entre as instituições, contribui para superar essas limitações.

As metodologias restaurativas mais aplicadas no Brasil incluem os círculos de construção de paz, conferências familiares, mediação vítima-ofensor e grupos reflexivos para homens autores de violência. Cada uma dessas práticas é escolhida de acordo com as especificidades do caso, levando em consideração a segurança da vítima e a voluntariedade das partes. Souza (2021) enfatiza que os grupos reflexivos têm sido fundamentais para desconstruir padrões de controle e agressividade, além de promover uma reeducação emocional que previne a reincidência.

É importante destacar, entretanto, que a JR não deve ser vista como uma solução universal. Sua aplicação exige uma avaliação criteriosa de cada situação, garantindo que não haja revitimização ou riscos à segurança das vítimas. Campos (2023, p. 77) ressalta que:

Para resultados efetivos no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher é necessário não apenas cuidar da vítima, mas também do agressor. [...] A pura punição pode ser substituída, ao menos

parcialmente, por uma cultura de recuperação e abandono de conflitos, substituindo o choque pelo diálogo.

Isso significa que a JR deve ser uma ferramenta complementar, integrando-se às medidas legais e protetivas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, assim, por meio da promoção do diálogo, da reflexão e da empatia, a Justiça Restaurativa contribui para a transformação das relações e para o fortalecimento da rede de proteção social. As experiências práticas mostram que, quando aplicada com segurança e sensibilidade, essa abordagem é capaz de reduzir a reincidência da violência, reforçar os laços comunitários e oferecer às vítimas e aos agressores uma nova perspectiva de convivência. Ao integrar políticas públicas, educação, saúde e justiça, a JR cria um ambiente propício para a prevenção da violência doméstica, protegendo crianças, adolescentes e famílias de forma mais efetiva e humanizada.

Por fim, a análise da Justiça Restaurativa demonstra que o enfrentamento da violência doméstica infanto-juvenil exige estratégias que ultrapassem o viés punitivo e avancem para uma justiça dialógica e transformadora. Os relatos de participantes e facilitadores evidenciam que essa abordagem promove um impacto positivo, tanto na redução da reincidência quanto na criação de redes de apoio capazes de oferecer suporte integral às vítimas. A partir dessa perspectiva, a JR se apresenta como um instrumento essencial para a construção de uma sociedade mais justa, solidária e comprometida com a dignidade humana,

conduzindo naturalmente à conclusão do presente artigo, que retoma os principais pontos analisados e propõe reflexões sobre os caminhos possíveis para o fortalecimento das políticas públicas de proteção à infância e à adolescência.

Conclusão

A análise realizada no presente estudo evidenciou que a violência doméstica contra crianças e adolescentes continua a representar um grave obstáculo à plena efetivação dos direitos fundamentais desse público no Brasil. Em diversos contextos, o lar, que deveria constituir um espaço de proteção, cuidado e afeto, transforma-se em cenário de dor, silenciamento e perpetuação de violências históricas e estruturais. Tal realidade demonstra que, embora o país possua um sólido arcabouço legal, a atuação estatal ainda se revela limitada, fragmentada e, por vezes, ineficaz para romper os ciclos de violência e assegurar o desenvolvimento integral de indivíduos em condição peculiar de desenvolvimento.

Nesse cenário, vê-se que uma justiça de cunho exclusivamente retributivo, centrada na punição e no afastamento do agressor, não tem sido suficiente para transformar realidades marcadas por violências reiteradas. A experiência prática e a produção acadêmica demonstram que modelos punitivos, embora necessários em determinadas situações, frequentemente deixam lacunas quanto à responsabilização efetiva, à reparação simbólica e à reconstrução dos vínculos comunitários e familiares. Em muitos casos, a punição sozinha não promove a reflexão nem a mudança de

comportamento esperada, tampouco assegura proteção duradoura às vítimas.

É nesse ponto que a Justiça Restaurativa se apresenta como uma alternativa legítima, humanizadora e, sobretudo, necessária. Ao deslocar o foco do sistema punitivo para o cuidado com as relações, a JR oferece um caminho promissor para lidar com a violência doméstica infanto-juvenil de maneira mais ampla, sistêmica e dialógica. Através de metodologias participativas como círculos restaurativos, conferências familiares e grupos reflexivos, promove-se não apenas a responsabilização ativa do agressor, mas também o empoderamento das vítimas, a escuta qualificada de suas demandas e a ativação de redes protetivas comunitárias e institucionais. Trata-se, portanto, de uma abordagem que reconhece a complexidade das relações humanas e que busca, por meio do diálogo, da escuta e da reparação, restaurar a dignidade dos envolvidos.

A JR, ao integrar diferentes setores da sociedade, como o Judiciário, os serviços de saúde e assistência social, as escolas, os conselhos tutelares e as organizações da sociedade civil, contribui para o fortalecimento de uma rede intersetorial mais coesa e eficiente. Isso é particularmente relevante no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, uma vez que exige respostas articuladas, sensíveis às singularidades de cada caso e comprometidas com o princípio da proteção integral. Os exemplos analisados, como as práticas desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) e os relatos de facilitadores

e participantes, evidenciam que a Justiça Restaurativa não se limita a teorias ou boas intenções, mas constitui uma prática concreta, transformadora e fundamentada em valores de respeito, corresponsabilidade e paz.

Contudo, é preciso reconhecer que a adoção da JR demanda critérios éticos rigorosos, capacitação técnica contínua dos facilitadores, e, sobretudo, o respeito ao consentimento livre, informado e revogável das vítimas. A prática restaurativa, para ser efetiva e segura, deve ser conduzida com responsabilidade, evitando a revitimização, o reforço de desigualdades e o apagamento das vozes daqueles que sofreram violações. Além disso, é fundamental que ela não seja tratada como substitutiva de medidas legais protetivas, mas como uma via complementar, integrada e estratégica para lidar com os conflitos de maneira mais resolutiva e sensível.

Desse modo, conclui-se que a Justiça Restaurativa, quando aplicada com ética, escuta ativa e articulação interinstitucional, representa uma importante ferramenta no enfrentamento da violência doméstica infanto-juvenil, pois atua tanto na reparação dos danos causados quanto na prevenção de novas ocorrências. Sua implementação consistente, em diálogo com os princípios do ECA e com as diretrizes de promoção dos direitos humanos, contribui para a construção de uma cultura de paz, de responsabilização consciente e de fortalecimento das redes de apoio às vítimas.

Considerar a justiça restaurativa como uma política pública estruturante representa um passo essencial para romper

ciclos históricos de violência, silenciamento e negligência. Em um contexto marcado por retrocessos sociais, fragilização de direitos e fortalecimento de discursos punitivistas, investir em práticas restaurativas significa reafirmar o compromisso com a dignidade humana, com o cuidado e com a possibilidade de reconstruir eticamente as relações. Mais que um conjunto de técnicas, a justiça restaurativa configura-se como um posicionamento ético-político diante da vida, da justiça e da infância: um convite coletivo à reparação, à escuta e à renovação da esperança.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a política nacional de justiça restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 01 jun. 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Resolução nº 288, de 25 de junho de 2019. Institui a Política Judiciária Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2955>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Resolução nº 124, de 9 de novembro de 2022. Dispõe sobre a política judiciária para a proteção integral e atendimento de crianças, adolescentes e seus familiares em situação de violência no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 nov. 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=4085>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. 2025.

CAMPOS, Jamilson Haddad. Justiça restaurativa: a humanização da justiça e a sua aplicabilidade nos casos de violência doméstica contra a mulher. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

CARMO, Fabiane Wanzeler do; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Responsabilidade civil dos pais em casos de violência doméstica contra criança e adolescente. Belém: UFPA, 2020.

GOMES, Jéssica Caroline do Nascimento. Violência doméstica contra crianças e adolescentes: desafios e estratégias de ações do profissional de Serviço Social na perspectiva de efetivação do direito à proteção social. Natal: UFRN, 2022.

LOPES, Mariana Oyas; ROMANELLO, José Geraldo Bueno. *Um olhar jurídico para a criança e o adolescente vítimas de violência doméstica e a eficácia do Estado na proteção de seus direitos*. Revista de Direito do Mackenzie, v. 19, n. 1, p. 45-60, 2020.

MATOS, Camila Claro. A aplicação da justiça restaurativa nos casos de violência doméstica expostos na Lei nº 11.340/2006: ferramenta de empoderamento ou revitimização? Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa. Nova Iorque: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2006.

OTENIO, Stellamaris. O processo de mediação de conflitos e a justiça restaurativa: um estudo luso-brasileiro em promoção à cultura de paz nos casos de violência doméstica intrafamiliar. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2021.

PARKER, L. Lynette. Justiça Restaurativa. In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Org.). Justiça restaurativa: um veículo para a reforma? Brasília: Ministério da Justiça; PNUD, 2005.

RAYMUNDO, Deilton Ribeiro Brasil. A justiça restaurativa como possibilidade de acesso à justiça para a solução dos atos infracionais. *Conpedi Law Review*, Oñati, v. 2, n. 1, p. 53-71, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21902/clr.v2i1.265>.

SOUSA, Ulysses. Novos horizontes da Justiça Restaurativa: a reflexão como ferramenta de rompimento com a violência. Tribunal de Justiça do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/novos-horizontes-da-justica-restaurativa-a-reflexao-como-ferramenta-de-rompimento-com-a-violencia/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SOUZA, Thyago Jonny. A aplicação da Justiça Restaurativa no âmbito da violência doméstica e familiar contra a mulher. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2021.

ZEHR, Howard. Justiça restaurativa: teoria e prática. São Paulo: Palas Athena, 2012.

ENTRE O RESGATE E A RECONSTRUÇÃO:
A JUSTIÇA RESTAURATIVA NA PREVENÇÃO DA REINCIDÊNCIA E NO FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS EM CONTEXTOS DE
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA INFANTO-JUVENIL

FOMENTO ESPORTIVO NO MUNICÍPIO DE ARACAJU: CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUNDESPORTE

SPORTS PROMOTION IN THE MUNICIPALITY OF ARACAJU:
Considerations on FUNDESPORTE

Lucas Florêncio Sobral Silva¹

Resumo:

O Poder Constituinte Originário optou por estabelecer em os dispositivos o ônus do poder público em realizar a ação de fomentar o desporto nacional, em posição topográfica equivalente a Educação e Cultura. Partindo dessa diretriz a atuação do Poder Público no Esporte, em suas diferentes esferas, é determinada pelas competências constitucionais de cada ente federativo e especificada em diplomas legais infraconstitucionais, a partir de seus mecanismos de fomento à realidade esportiva. Dentre os possíveis mecanismos, temos como mais recente o Fundesporte, estabelecido na Lei Geral do Esporte, Lei nº 14.597/2023. Para a atuação local, a competência foi designada à Municipalidade, a partir de sua proximidade ao cidadão. Doravante o caráter recente desse diploma legal, é necessário examinar a aplicabilidade dessa nova ferramenta de fomento esportivo, investigando seus efeitos na realidade municipal, a partir do exame de sua realização no Município de Aracaju, investigando sua composição junto a estrutura da administração pública municipal do esporte, através dos dados do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo de Aracaju, o principal banco de dados das leis municipais aracajuanas, o assim garantindo maior precisão à análise.

Palavras-chave: Administração Pública, Fomento Esportivo, Esporte, Lei Geral do Esporte, Fundesporte.

¹ Lucas Florêncio Sobral Silva, bacharelado em direito na Universidade Federal de Sergipe, secretário da Associação de Judô Ciclo. Email: lucasflorencio@academico.ufs.br

Abstract:

The Original Constituent Power chose to establish in the provisions the burden of the public power to carry out the action of promoting national sports, in a topographical position equivalent to Education and Culture. Based on this guideline, the action of the Public Power in Sports, in its different spheres, is determined by the constitutional competences of each federative entity and specified in infra-constitutional legal diplomas, based on their mechanisms to promote the reality of sports. Among the possible mechanisms, the most recent is Fundesporte, established in the General Sports Law, Law No. 14.597/2023. For local action, the competence was assigned to the Municipality, based on its proximity to the citizen. Henceforth, given the recent nature of this legal diploma, it is necessary to examine the applicability of this new tool for promoting sports, investigating its effects on the municipal reality, based on the examination of its implementation in the Municipality of Aracaju, investigating its composition within the structure of the municipal public administration of sports, through its results from the data provided System of Support to the Legislative Process, the main database the city laws of Aracaju.

Keywords: Public Administration, Sportive Promotion, Law n. 14.597/2023, Fundesporte.

Introdução

A partir do ônus constitucional atribuído aos entes federativos em fomentar a prática desportiva formal e não formal, como direito de cada um, é estabelecida a obrigação em nutrir o ecossistema do esporte, garantindo sua viabilidade e existência. Em mais detalhes a Constituição Federal estabelece a prestação positiva de que deve ser realizada a destinação de recursos para o esporte, tratamento diferenciado para o esporte profissional e não profissional, como também a proteção e incentivo às diferentes manifestações desportivas de criação nacional.

A Lei 9.615/98 foi uma mudança completa do paradigma esportivo do país em diferentes dimensões, trazendo inovações nos direitos garantidos aos atletas e novos meios de fomento e a formalização do Sistema Nacional do Desporto. Após estabelecer os regramentos relativos aos membros do sistema do desporto nacional, essa lei estabeleceu expressamente os critérios formais para que os sujeitos do esporte, seja na esfera pública ou privada, tenham acesso aos programas e verbas destinadas ao financiamento do esporte.

Após 25 anos de vigência, visando expandir e atualizar o sistema do desporto nacional, foi promulgada a Lei nº 14.597, denominada como Lei Geral do Esporte (LGE). Esse diploma legal, considerando a temática de fomento ao desporto, criou uma situação peculiar, pois apesar da expectativa lógica de que ao dispor sobre financiamento do esporte substituiria o que fora celebrado pela Lei Pelé, ambos ordenamentos legais e seus mecanismos de fomento mantiveram-se em vigor na falta de revogação explícita².

A partir dessas considerações iniciais, é necessário investigar as estruturas estabelecidas pelo novo diploma legal da Lei Geral do Esporte, considerando os desafios para sua implementação. Para melhor compreensão é necessário realizar análise alicerçada nas obras doutrinárias, com destaque para a reflexão da doutrina, constitucional e jurisprudencial sobre a municipalidade, à realidade prática do Município de Aracaju, a

² Brasil, Lei de Introdução ao Direito Brasileiro art 2º, §1, “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

partir da análise dos dados dos aparatos legislativos locais, disponíveis na principal plataforma de leis municipais de Aracaju, Sistema de Apoio ao Legislativo-SAPL.

As diferentes modalidades de fomento esportivo na gestão pública

Para compreender a plurissignificação do vocábulo “fomento” é necessário entender que ele é, a priori, parte do conjunto de atividades realizadas pela Administração Pública em sentido objetivo, correspondente às necessidades coletivas. Sendo ele, espécie do gênero “atividades da administração pública”, estão contidas também neste grupo a polícia administrativa e o serviço público.

Em sua obra, Di Pietro³ leciona a existência de 4 modalidades de fomento, descritas em subvenções, financiamentos, favores fiscais e desapropriações. As subvenções ou auxílios financeiros trata-se diretamente da disponibilização do orçamento público para o exercício da ação finalística desejada. O financiamento, é atividade de fomento realizada disponibilização de contratos com valor pecuniário privilegiado.

³ Direito administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020. “O fomento abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública. Fernando Andrade de Oliveira (RDA 120/14) indica as seguintes atividades como sendo de fomento: a) auxílios financeiros ou subvenções, por conta dos orçamentos públicos; b) financiamento, sob condições especiais, para a construção de hotéis e outras obras ligadas ao desenvolvimento do turismo, para a organização e o funcionamento de indústrias relacionadas com a construção civil, e que tenham por fim a produção em larga escala de materiais aplicáveis na edificação de residências populares, concorrendo para seu barateamento; c) favores fiscais que estimulem atividades consideradas particularmente benéficas ao progresso material do país; d) desapropriações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade, como os clubes desportivos e as instituições beneficentes.”

Os favores fiscais são exatamente a flexibilização da malha fiscal, em nome de estimular o efeito objetivado pela ação pública. Por último, existem as desapropriações, que seriam a destituição de propriedade de outrem em favor daquele realizador da atividade desejada.

É importante destacar que a autora menciona as 4 modalidades citadas acima, apenas como rol exemplificativo da atividade de fomento. A interpretação anterior prova-se como eminentemente benéfica por garantir mutabilidade às ações da gestão pública, levando em consideração variáveis próprias a cada problema a ser enfrentado pelo administrador público.

Para garantir o funcionamento adequado da administração pública, tais benesses não são distribuídas em simplório sorteio, elas passam pela análise dos gestores públicos, que em ato administrativo, garantem a distribuição dessas ações beneficiando os sujeitos interessados, desde que haja correspondência entre os itens estabelecidos pelo regramento competente e a situação fática. Considerando ato administrativo como todo ato praticado no exercício da função administrativa, a classificação da ação que garante acesso ao fomento pode ser classificada a partir de seu conteúdo ou a partir de sua forma.

Em regra, quanto maior o dispêndio administrativo para a realização do fomento, maior a complexidade do ato que concede acesso aos mecanismos de fomento desejados. Em mais detalhes, diferentemente de atos opinativos, despachos de encaminhamento, atos materiais ou enunciativos, os atos administrativos próprios produzem efeitos jurídicos.

Considerando seus atributos legais, todo ato administrativo é dotado de presunção de veracidade, também nominada como fé pública, e imperatividade, considerando a prerrogativa de imposição Estatal de Atos Unilaterais. Adjunta a esses atributos, encontra-se a executoriedade, definida como a possibilidade de coerção material do poder público para com seu administrado. Dessa maneira pode-se entender que acessório ao ato administrativo que permita o usufruto dos mecanismo de fomento é facultada a existência de ato complementar ao ato administrativo propriamente dito.

Por exemplo, considerando as disposições normativas da Lei Pelé, o membro do sistema nacional do esporte deve, anteriormente, atender ao rol de requisitos dispostos pelo Ministério do Esporte, para conseguir a chamada certificação 18 e 18-A⁴. A partir da emissão deste documento, o membro certificado pode ter acesso a diferentes projetos vinculados ao fomento esportivo, mediante ato administrativo próprio ao projeto.

Em mais detalhes sobre esses dispositivos, é necessário acrescentar que a partir das certificações emitidas pelo Ministério do Esporte, as entidades do Sistema Nacional do Desporto (SND) têm acesso ao fomento esportivo, nos termos da Lei Pelé. Especificamente, nos termos do próprio diploma legal, complementado pela Instrução Normativa RFB nº 1700, aquelas entidades certificadas pelo Ministério do Esporte terão acesso à

⁴Ministério do Esporte, “Certificações 18 e 18A”, disponível em: < <https://www.gov.br/esporte/pt-br/servicos/editais> >

isenção de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e Contribuição Sobre Lucro Líquido, bem como acesso aos repasses de recursos públicos⁵.

Como modalidades de fomento previstas em lei temos as parcerias com Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o fomento ao desporto. Tais previsão legal se dá pelas características próprias ao procedimento, o que demanda a especialização própria à objeto a ser decidido pela entidade administrativa competente.

Para melhor elucidar sobre as especificidades dos atos administrativos, é preciso mencionar sua classificação mediante seu conteúdo. Em termos gerais, sob a égide da doutrina, estão contidas nessa forma de classificação as espécies autorização, licença, admissão, aprovação, homologação, parecer e visto. Embora sua realização represente um ato decisório de repercussão positiva ou negativa, o conteúdo envolto no caráter da decisão determina propriedades específicas de cada um desses tipos.

A autorização, em sua pletera de significações, designa a capacidade de realização de uma atividade que sem sua presença seria legalmente proibido. Como exemplo para essa situação, encontra-se a hipótese de produção e comercialização de material bélico. Noutros termos, até que a atividade seja autorizada pelo poder público, sua realização é ilegal. Ainda sobre a autorização,

⁵Brasil, Receita Federal, Instrução Normativa RFB nº 1700, de 14 de março de 2017, Art. 13, caput, “São isentas do IRPJ e da CSLL as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestam os serviços para os quais foram constituídas e os colocam à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos.”

é possível que ela seja utilizada para conceder direito de uso privativo de bem público ao particular, a título precário. Por último, ela pode também ser aceita como delegação particular à exploração do serviço público.

Aprofundando a última acepção do termo autorização, adjunto aos atos de permissão e concessão, tem-se o subconjunto dos atos administrativos classificados pelo conteúdo denominado delegação do serviço público. Em termos constitucionais, faculta a união, delegar esse serviço, por meio de ato administrativo inserido no conjunto de possíveis ferramentas de delegação.

A licença é o ato administrativo unilateral que, mediante ao cumprimento de requisitos prévios, permite a realização de atividade. Doravante semelhança imediata com a autorização, é necessário fazer a distinção que a licença é ato declaratório porquanto autorização é ato constitutivo. Outro ato de caráter declaratório é a admissão, definida pela outorga de prestação administrativa após o cumprimento de requisitos definidos.

Como atos administrativos posteriores à realização da atividade tem-se o visto, parecer e homologação. Apesar da semelhança mencionada, a distinção entre estes se encontra no efeito produzido a partir deles. O visto é mera ciência de realização do ato, o parecer, apesar de exigência em casos determinados pela lei, seu conteúdo não é vinculante, já a homologação é mero exame e constatação ou não de legalidade.

Por último, a aprovação é modalidade de ato administrativo que consta dentre os atos de maior exercício de competência administrativa. O ato de aprovar realização de

atividade qualquer, em essência, examina a conveniência e oportunidade para o interesse público, e por isso mesmo constitui condição de eficácia para o ato. Sobre seu aspecto temporal, ocorrendo em ação ulterior, equivale à autorização de realização de atividade. Em caso de autorização em momento posterior, esta significa que o ato foi referendado pela administração pública⁶.

O ordenamento jurídico brasileiro possui inúmeros exemplos de atividades de legalidade circunstanciadas por ato administrativo de aprovação. No ordenamento constitucional, é possível citar o art. 52, que exige aprovação prévia do Senado para a escolha de Magistrados, Ministros do Tribunal de Contas, para a Exoneração, de ofício, de Procurador geral da República, e é complementado por outras autorizações presentes no art. 49 do diploma constitucional⁷.

Existem notórios exemplos de modalidades de fomento nas leis infraconstitucionais, positivados no ordenamento jurídico brasileiro, tendo maior destaque para o Bolsa Atleta, a Lei Incentivo ao Esporte e a Lei Geral do Esporte. É mister expor que as legislações mencionadas são acompanhadas de diplomas legais acessórios que permitem a disposição de capital público a ser destinado esses objetivos, por exemplo Lei nº14.790/2023, que atualiza disposições sobre uso de recursos advindos da modalidade de lotéricas ao esporte.

Em análise mais direta sobre esses diplomas legais inseridos na realidade de fomento esportivo é possível descrever

⁶Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, 2007, p. 562 *apud* Direito administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

⁷ Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, art. 49 e art.52

que a Lei Pelé e a LGE propõem-se a apresentar os critérios responsáveis por definir quem está autorizado a receber verba de origem pública. A partir desses critérios, o acesso propriamente dito aos recursos é lastreado pelo Ministério do Esporte, em específico, mediante licença. Diferente das modalidades anteriores, a Lei do Incentivo ao Esporte e o Bolsa Atleta são alcançados mediante homologação dos requisitos alcançados em cada um dos diplomas legais.

Considerando o aspecto intrínseco decisório do ato administrativo, descrito também como a escolha da Administração Pública em agir sob objeto tutelado com efeitos produzidos aos sujeitos, a atribuição para o exercício do poder de consentimento de autorização dos entes federados é definida pelo parâmetro de competências constitucionais.

Nos dispositivos legais presentes no art. 20, 21, 22, 23 e 24, são estabelecidos, respectivamente, os conceitos de bens da União, competências da União, competências privativas da União, competências comuns e concorrentes aos entes federativos. O poder constituinte originário, ao garantir caráter ímpar à municipalidade, optou por descrever os seus dispositivos legais em capítulo próprio⁸.

⁸ Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, Título III “Da Organização do Estado”, Capítulo IV “Dos Municípios”, arts. 29- 31.

As competências administrativas da municipalidade na realização de políticas públicas no esporte

O município tem posição privilegiada e valiosa para a realização de políticas públicas federais, estaduais e municipais. Essa posição especial do ente municipal se justifica pela competência de agir em esfera local, garantida constitucionalmente a esse ente federativo. Em mais detalhes, considerando a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, como também a obrigação constitucional imediata de administrar o território mediante parcelamento controle e ocupação do solo.

Nesse toar, os conceitos *interesse local* e *gestão pública esportiva* são essenciais para dimensionar a atuação do Estado na política pública esportiva municipal. O *interesse local* é apresentado na primeira das competências definidas pela Constituição Federal, no art 30, como um termo de referência para o exercício de uma competência remanescente, haja vista que as reservas do que se permite ao município ficam cada vez mais difíceis de serem completadas⁹.

Apesar do rol de competências delimitado nas categorias: “Competências Privativas da União, Concorrentes e Municipais”, a complexidade da locução “interesse local”, dificulta a aplicação prática dessa competência. Como alternativa para estreitar esse vasto conceito, a doutrina direciona que deve ser realizada a construção desse conceito por exclusão daquilo

⁹ CARNEIRO, Isaac Newton, Manual de Direito Municipal Brasileiro, 2ª edição, p. 486

que atingir o interesse da União¹⁰, em tese, restando um conjunto mais abreviado para análise.

Nesse sentido, considerando a complexidade desse termo constritor da ação legislativa municipal, têm-se com maior frequência recorrido à pacificação jurisprudencial em sede dos tribunais superiores para definir eventuais conflitos de competência. Dessa forma, a partir da jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, o municipalista Isaac Newton Carneiro, para melhor explicar esse conceito, exemplificou os temas como horário de funcionamento de comércio no território do município, tempo de fila em cartórios nos seus territórios e outras determinações convalidadas em jurisprudência como exemplos de *interesse local*¹¹.

Portanto, o gestor público municipal ocupa-se em agir sob o interesse específico da população organizada sob seu território, exaurindo seus esforços em questões que apenas atinjam o dia-a-dia do funcionamento da sociedade nesse território. Este sistema funciona por escrever sobre caminhos tracejados pelo interesse local, ou ainda, preencher lacunas não dispostas em legislação estadual ou federal.

Atendendo ao conceito de *interesse local* como uma das dimensões atingidas na chamada gestão esportiva municipal, é necessário analisar as especificidades esportivas dessa espécie de gestão pública. O ponto de partida para essa modalidade de

¹⁰ Os temas de ação privativa da União e, portanto, de seu interesse exclusivo, estão listados no art. 22 da CRFB.

¹¹ CARNEIRO, Isaac Newton, Manual de Direito Municipal Brasileiro, 2ª edição, p. 487

gestão é ordenado pela Constituição no texto do art. 217, o qual positiva o papel do Estado como vetor do fomento esportivo em suas diversas modalidades.

Ao analisar a legislação infraconstitucional sob vigência é possível identificar diretamente este gestor público do esporte, a partir de suas obrigações e vedações ao seu cargo. Em mais detalhes, a Lei Geral do Esporte (Lei 14.597/2023) prescreve obrigações à União, aos Estados e aos Municípios, no tocante à realização do desporto no país, trazendo específico para a União obrigações relacionadas com macrogestão do esporte (art.16) enquanto Estados (art.17) e Municípios (art.18) foram ordenados à “cofinanciar” o aprimoramento da gestão dos serviços, dos programas e dos projetos esportivos, em espaço territorial delimitado.

Sendo assim, o gestor público Federal, Estadual e Municipal deve, considerando as especificidades de sua esfera da Administração Pública, zelar pela materialização dos Princípios do Esporte Nacional, a partir do exercício de sua atuação. Os princípios descritos pela Lei Geral do Esporte, em seu art. 2º, como inerentes à prática esportiva são a autonomia, democratização, descentralização, diferenciação, educação, eficiência, especificidade, gestão democrática, identidade nacional, inclusão, integridade, liberdade, participação, qualidade, saúde e segurança.

Além desses princípios, descritos como próprios à atividade esportiva, é necessário ressaltar que o esporte de alto rendimento e o esporte profissional receberam um tratamento

peculiar na Lei Geral do Esporte por essas modalidades serem sujeitas aos princípios constitucionais de ordem econômica. É possível melhor visualizar a relação entre os princípios do desenvolvimento econômico e o esporte através da ótica do autor Fernando de Vita Borges, que assevera (de Sales,2023):

É de se destacar, de início, que a exploração e a gestão do esporte profissional constituem exercício de atividade econômica, sujeitando-se, pois, aos princípios constitucionais previstos na CF/1988, art. 170.

Dessa maneira, sendo atividade econômica, submetem-se também aos ditames da Lei de Liberdade Econômica(Lei n. 13.874/2019), na medida em que ela descreve “a liberdade como uma garantia no exercício das atividades econômicas”, assim incluso o esporte. Logo, caracterizada a atividade econômica e a subsunção do esporte a esse diploma legal, é necessária sua observância ao realizar gestão pública esportiva.

Retornando ao diploma geral do esporte, a Lei n. 14.597/2023, em seu art. 59, positiva os princípios responsabilidade corporativa, transparência, prestação de contas equidade, participação e integridade esportiva como próprios da gestão esportiva. Iniciando com a responsabilidade corporativa é possível entender o fim em positivar essa regra a priori é ter certeza que o eventual gestor do esporte vai zelar pela viabilidade econômica do projeto ou ação em questão. Ademais, transparência e prestação de contas são inegociáveis ao eventual gestor público esportivo, tendo em vista o contato direto ou

indireto com recursos advindos da Administração Pública e as obrigações advindas dessa relação.

Em seguida, princípios a serem observados são a equidade e participação, ambos originados da democratização e gestão democrática do esporte. A correlação entre equidade, participação e democratização se dá pelo objetivo em proporcionar tratamento justo e isonômico oferecido a todos, vedada qualquer discriminação de acesso ou distinções. Já a relação entre equidade, participação e gestão democrática acontece como aplicação da democratização, equidade e participação nos meios de gestão da atividade esportiva.

Logo, o perfil delineado de gestor público do esporte atinge um dever ser modelo que age considerando a obrigação constitucional de realizar fomento ao esporte em todas as suas manifestações, e, simultaneamente com os princípios do Esporte Nacional, da Gestão Pública e da Liberdade Econômica. Contudo, apesar da conclusão lógica de que o equilíbrio estático entre essas três variáveis seria a solução mais efetiva para o sistema, o dinamismo da realidade esportiva requer do gestor público atenção em níveis de proporção diferentes a partir da realidade da situação em que ele é confrontado. Sendo assim, a única certeza é que em nenhum momento qualquer uma delas pode ter sua importância reduzida a zero.

Discorrendo sobre a conclusão anterior, ao analisar os níveis de prática esportiva propostos pela Lei nº 14.597/2023 compreender que cada um deles exige um sopesamento maior de cada uma das variáveis apresentadas. Por exemplo, dentre do

nível “Esporte para Toda Vida” é irrefutável a prevalência de princípios do Esporte Nacional como a inclusão e a concomitante redução de importância para as regras principiológicas da atividade esportiva. Ao mesmo tempo, prevalece a sustentabilidade econômica no desporto de alto rendimento. Entretanto, é importante ressaltar novamente que as dinâmicas internas dessa atividade jamais vão justificar que um desses aspectos seja completamente desconsiderado.

Fomento esportivo no município de Aracaju: considerações sobre o FUNDESPORTE

Para melhor examinar o impacto das novas fontes de fomento esportivo geradas a partir da Lei Geral do Esporte no Município de Aracaju é necessário entender a atual construção da política pública do esporte neste ente federativo. Ao investigar o banco de dados do Sistema de Apoio ao Progresso Legislativo, sistema principal da Câmara Municipal de Aracaju, é possível verificar etapas diferentes de ação pública na temática esportiva.

Inicialmente, o exercício legislativo municipal para com as políticas públicas do esporte, foi realizado no sentido de oferecer meios e mecanismos indiretos de estruturação do desporto no município. Dessa maneira, considerando que o ente municipal apenas alçou sua apenas situação peculiar atual com a Constituição de 1988, a grande maioria de suas leis oferecia

conteúdo patrimonial local ou reconhecia a utilidade pública de determinada relevante. Vejamos, em consulta ao SAPL¹²:

LEIS MUNICIPAIS DE ARACAJU SOBRE ESPORTE ANTES DA LEI
ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

| ESPÉCIE NORMATIVA | ANO | SÍNTESE |
|-----------------------|------|---|
| Lei Ordinária nº5 | 1961 | Aprova de propriedade do Cotinguiba Clube |
| Lei Ordinária nº 186 | 1970 | Reconhecesse a <i>Utilidade Pública</i> do Progresso Esporte Clube |
| Lei Ordinária nº 248 | 1972 | Concede isenção de imposto para diversos serviços desde que realizados sob patrocínio da Federação Sergipana de Desportos |
| Lei Ordinária nº 906 | 1983 | Reconhece a <i>Utilidade Pública</i> do Cotinguiba Esporte Clube |
| Lei Ordinária nº 967 | 1984 | Reconhece a <i>Utilidade Pública</i> do Vasco Esporte Clube |
| Lei Ordinária nº 1146 | 1985 | Cria a obrigação de quadras polivalentes em projetos de construção de conjuntos habitacionais |
| *Lei Complementar nº3 | 1991 | Cria o Conselho Municipal da Idade sobre a Política Municipal da Terceira Idade e estabelece Normas Gerais que atingem direitos gerais dessa faixa etária populacional, inclusive o esporte |

Como exposto pela breve síntese acima, o exercício legislativo municipal foi realizado de maneira a dispor aparato

¹² O SAPL é o banco de dados principal da Câmara Municipal de Aracaju, e as leis apresentadas nesta tabela representam a página 5 do buscador, utilizando a palavra chave “esporte”. Disponível em: <<https://www.aracaju.se.leg.br/>>

legal em torno do esporte local, estabelecendo ferramentas de intervenção indireta no sentido de disponibilizar os meios de desenvolvimento do esporte. Nesse contexto, destacam-se as Leis Ordinárias 248/72, 906/83, 967/84, 1146/85 que, respectivamente, concedem medidas importantes de incentivo ao esporte local.

No momento seguinte, os instrumentos legais direcionaram-se a construir um aparato legal propriamente dito para o exercício de políticas públicas no esporte local. É importante ressaltar que esse novo interstício temporal ocorreu posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, uma consequência direta da consolidação do ente Municipal na Carta Magna.

O impacto dessa consequência vai além da influência citada e se manifesta na construção da Lei Orgânica de Aracaju, documento alicerce do ordenamento jurídico municipal. O caput do art. 29 da CRFB/88 determina que os municípios devem ser regidos por Lei Orgânica votada em dois turnos e em acordo com os preceitos constitucionais federais e estaduais¹³.

A partir dessa razão de ser, a Lei Orgânica Municipal opta por espelhar o art. 217 da Constituição Federal em seu art. 322, no tocante à prestação positiva de fomento estatal. Ademais, foi estabelecida também a prestação positiva do Estado em construir e realizar manutenção dos campos de pelada e complexos esportivos que visem a oferecer formas comunitárias

¹³Brasil, Constituição da República Federativa, Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

de diversão. A partir desse contexto vejamos os dispositivos legais, novamente por meio da ferramenta institucional SAPL¹⁴:

LEIS MUNICIPAIS DE ARACAJU SOBRE ESPORTE APÓS A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

| ESPÉCIE NORMATIVA | ANO | SÍNTESE |
|-----------------------|------|--|
| Lei Ordinária nº 1764 | 1991 | Dispõe sobre aplicação do ECA em esfera municipal, inclusive no esporte e no direito à profissionalização. |
| Lei Ordinária nº 2218 | 1994 | Revalida reconhecimento de <i>Utilidade Pública</i> para o Cotinguiba Esporte Clube |
| Lei Ordinária nº 2262 | 1995 | Assegura aos alunos da rede municipal o acesso às unidades de ensino durante as férias e recesso escolar, para atividades esportivas, culturais e outras conjuntamente organizadas com a direção |
| Lei Ordinária nº 2458 | 1996 | Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer ¹⁵ |

A partir do aparato legislativo apresentado, começa a ser possível de visualizar a atenção da Administração Pública de Aracaju diretamente para com o esporte. Com essa mudança das ações públicas o esporte em Aracaju começa a adquirir atenção individual dos gestores, saindo de um tema sempre contemplado indiretamente dentro um planejamento coletivo dos gestores para receber diplomas legais próprios a sua natureza¹⁶.

¹⁴Utilizando a palavra chave “*esporte*” no buscador SAPL as leis apresentadas nesta tabela representam a página 4 do buscador. Disponível em: <<https://www.aracaju.se.leg.br/>>

¹⁵Nesse momento, as políticas públicas na área desportiva aconteciam especialmente sob a ação da Subsecretaria do Esporte e Lazer, prevista na Lei Orgânica e posteriormente extinta pela Lei Complementar 2981/2001, em conjunto com o Conselho Municipal do Esporte.

¹⁶Como exemplo, temos a distinção entre a Lei Ordinária 1764/91 e a Lei Ordinária 2458/1996, em que a primeira atinge o esporte dentro dos direitos da criança e a segunda estabelece o Conselho Municipal do Esporte.

A etapa seguinte de desenvolvimento da ação pública no esporte continua no sentido de construir maior solidez ao desporto em suas diferentes manifestações, com destaque especial para a Lei Pelé (Lei nº 9615/1997). Em breve análise da lei mencionada, é possível compreender o tamanho de seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro, pois apesar dela ter ganhado notoriedade com as mudanças nos contratos de jogadores de futebol, ela também reorganizou o sistema desportivo brasileiro como um todo.

É possível visualizar o caráter transformador da Lei nº 9.615/98 a partir de seu primeiro artigo que ordena explicitamente como deve ser definido o desporto brasileiro nos termos legais. A escolha lexical do legislador constitui uma norma geral que define que o desporto brasileiro abrange práticas formais e não formais, e que estas estão sujeitas às normas gerais deste diploma legal, inspirado nos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito¹⁷.

Além da organização integral do sistema brasileiro desportivo, a Lei Pelé foi responsável por introduzir instrumentos legais para a realização do fomento esportivo do desporto, a partir de recursos captados pela administração pública. Ao analisar os dispositivos presentes nessa lei, podemos visualizar que o legislador federal escolheu, ao invés de criar diversos microssistemas ao fomento esportivo, criar uma ampla regra geral, criteriosamente descrita nos artigos 18 e 18A da Lei.

¹⁷Brasil, Lei 9615/1998, Art. 1º O desporto brasileiro abrange práticas formais e não-formais e obedece às normas gerais desta Lei, inspirado nos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito.

A partir da ação federal em estabelecer mecanismos de fomento esportivo, o município de Aracaju escolheu nesse interstício posterior à lei, desenvolver ações especialmente voltadas ao contato do cidadão com o esporte. Dessa maneira, é possível observar a direção das normas legais do Município, na temática do esporte, se direcionarem a garantir e estimular o acesso do cidadão da capital ao esporte no sentido lazer de maneira geral. Com o auxílio do SAPL é possível visualizar os dispositivos municipais contemporâneos a esse contexto¹⁸:

LEIS MUNICIPAIS DE ARACAJU SOBRE ESPORTE APÓS A LEI PELÉ

| ESPÉCIE NORMATIVA | ANO | SÍNTESE |
|-----------------------|------|---|
| Lei Ordinária nº 2787 | 2000 | “Institui no Município de Aracaju a Semana do Esporte Amador e Radical” |
| Lei Ordinária nº 2986 | 2001 | Extingue a Subsecretaria de Esporte e Lazer do Município de Aracaju, altera nome e as competências da Fundação Municipal de Cultura e dá outras providências. |
| Lei Ordinária nº 3005 | 2002 | Dispõe sobre a gratuidade do acesso de todas as pessoas portadoras de deficiência nas casas de show, cinemas, teatro, circos, praças de esporte e quaisquer outros lugares onde sejam realizados espetáculos artísticos ou culturais. |

¹⁸Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, Utilizando a palavra chave “*esporte*” buscador SAPL as leis apresentadas nesta tabela representam a página 3 do buscador. Disponível em: <<https://www.aracaju.se.leg.br/>>

FOMENTO ESPORTIVO NO MUNICÍPIO DE ARACAJU:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUNDESPORTE

| | | |
|-------------------------------------|------|---|
| Lei Ordinária nº 3046 ¹⁹ | 2002 | Garante a todo professor, no exercício da profissão, o pagamento de meia-entrada em estabelecimentos culturais e de lazer |
| Lei Ordinária nº 3337 | 2006 | Reconhece de utilidade pública a Associação de Escotismo Cultural e Lazer Baden-Powell (AECCLBP) e dá outras providências |

A partir do contato progressivo cada vez maior do cidadão aracajuano com o esporte, constituiu-se um desenvolvimento em que o esporte ganhou maior autonomia na Administração Municipal. Sendo assim, mesmo anteriormente à Secretaria Municipal do Esporte, as políticas públicas de incentivo ao contato e lazer da comunidade com o esporte tiveram continuidade, acrescidas da atenção ao esporte de alto rendimento. Ilustrando o aparato legal construído nesse período disponibilizado pela ferramenta SAPL, temos²⁰:

LEIS MUNICIPAIS SOBRE ESPORTE NO CONTEXTO DE CRIAÇÃO
DA SEJESP

| ESPÉCIE NORMATIVA | ANO | SÍNTESE |
|-----------------------|------|--|
| Lei Ordinária nº 3751 | 2010 | Dispõe sobre a existência de equipamento para atividades físicas nas praças do Município de Aracaju e dá outras providências |

¹⁹É necessário mencionar que essa lei teve sua redação expandida pela Lei nº 3174/2004, acrescentando esse direito também para professores inativos.

²⁰Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, Utilizando a palavra chave “*esporte*” buscador SAPL as leis apresentadas nesta tabela representam a página 2 do buscador. Disponível em: <<https://www.aracaju.se.leg.br/>>

| | | |
|-----------------------|------|--|
| Lei Ordinária nº 3752 | 2010 | Cria o fundo de incentivo ao atleta, a fim de custear capacitação, viagens, material esportivo, dando melhores condições ao esporte municipal. |
| Lei Ordinária nº 3767 | 2010 | Dispõe sobre a prática do Xadrez nas escolas e colégios da Cidade de Aracaju e dá outras providências |
| Lei Ordinária nº 3956 | 2010 | Reconhece a utilidade pública a Associação de Esporte, Lazer e Turismo do Mosqueiro (AELTM) |
| Lei Ordinária nº 4042 | 2011 | Cria o Dia Municipal do Capoeirista e dá outras providências |
| Lei Ordinária nº 4371 | 2013 | Dispõe Sobre a organização básica da Secretaria Municipal da Juventude e do Esporte |
| Lei Ordinária nº 5115 | 2018 | Reconhece como Patrimônio Histórico e Cultural Municipal O Cotinguiba Esporte Clube e sua Sede no Município de Aracaju |

É necessário mencionar que o legislador municipal optou por não garantir à Secretaria do Esporte o nível de segurança jurídica adequado para um planejamento de políticas públicas a longo prazo. Essa inadequação ocorre pois sendo seu dispositivo legal constitutivo uma Lei Ordinária e não uma Lei Complementar à Lei Orgânica do Município, esse órgão passa a ser refém dos desígnios dos gestores municipais, podendo, a seu desejo, modificá-la ou revogá-la a qualquer tempo com um processo legislativo de menor aparato impeditivo.

Após a escolha anterior, vê-se que houve interesse em apresentar maior projetos de lei com efeitos significativos, implementados já sob a vigência da Secretaria da Juventude e do Esporte. Ressalte-se que, neste período, iniciou-se a

implementação de políticas públicas ligadas ao esporte de alto rendimento, e ao esporte como mecanismo de inclusão social²¹.

No entanto, assim como o município foi impactado pela Lei Pelé, a promulgação da Lei nº 14.597/2023 como novo documento referência do esporte nacional gerou a mesma situação. Como reflexo disso, surgem políticas esportivas como direito difuso da sociedade, e investimentos para sua viabilização, desde que seguidos os princípios da Administração Pública e em acordo aos objetivos do Fundo Nacional do Esporte²².

Com esse diploma legal, os entes federativos passaram, dentre inúmeras garantias, a serem capazes de utilizar novos mecanismos de fomento ao esporte, sem prejuízo de utilização daqueles vigentes pela Lei Pelé. Nesse toar, esse novo mecanismo de financiamento esportivo é alimentado, ao mínimo, por doze fontes distintas de captação de recursos públicos, dispostas exemplificativamente pela lei, o que garante a robustez de uso ao Fundo Nacional do Esporte²³.

Ademais, o Fundesporte, considerando seus objetivos e, especialmente, suas garantias personalizadas a cada ente federativo, surgem várias oportunidades de estratégias de desenvolvimento esportivo. Em mais detalhes, a nível municipal, o legislador federal estabeleceu as obrigações municipais quanto ao esporte e requisitos, estando assegurada condição especial de captação de 1/6 dos repasses recursais para projetos em benefício

²¹ O Estatuto da Pessoa com Deficiência, promulgado pela Lei Federal nº 13.146/2015 impulsionou o esforço do poder público para garantia dos direitos dessa população, inclusive em âmbito desportivo municipal.

²² Lei Geral do Esporte, Lei nº 14.597/2023, art. 47, caput e incisos.

²³ Lei Geral do Esporte, Lei nº 14.597/2023, art. 48, caput e incisos.

do Município²⁴. Vejamos na tabela abaixo, compilada com dados do SAPL²⁵:

| LEIS MUNICIPAIS MAIS RECENTES SOBRE ESPORTE DE ARACAJU | | |
|--|------|--|
| ESPÉCIE NORMATIVA | ANO | SÍNTESE |
| Lei Ordinária nº 5006 | 2018 | Institui o projeto Esporte Paralímpico nas escolas |
| Lei Ordinária nº 5425 | 2021 | Cria o programa Amigo do Esporte e Lazer e dá outras providências |
| Lei Ordinária nº 5630 | 2023 | Dispõe sobre ser instituído no Município de Aracaju o Programa de Campanhas Permanentes de Orientação e Consciência e Integração de Crianças, Jovens e Adultos, com Transtorno do Espectro Autista no Esporte e dá outras Providências |
| Lei Ordinária nº 5644 | 2023 | Institui reserva mínima de 30% das atletas do gênero feminino nos programas e bolsas de incentivo ao esporte. |
| Lei Ordinária nº 5824 | 2023 | Dispõe sobre o Programa de Incentivo ao Esporte de Praia e dá outras providências |
| Lei Ordinária nº 5828 | 2023 | Dispõe Sobre a criação, no âmbito do Município de Aracaju, do Programa |

²⁴ Lei Geral do Esporte, Lei nº 14.597/2023, art. 18, art. 43, e art.49,parágrafo único.

²⁵ Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, Utilizando a palavra chave “*esporte*” buscador SAPL as leis apresentadas nesta tabela representam a página 1 do buscador. Disponível em: <<https://www.aracaju.se.leg.br/>>

FOMENTO ESPORTIVO NO MUNICÍPIO DE ARACAJU:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUNDESPORTE

| | | |
|-----------------------|------|---|
| | | Milhas para o Esporte Amador e dá outras providências |
| Lei Ordinária nº 6006 | 2024 | Institui a semana do Esporte Paralímpico |

Ao analisar a gama de possibilidades disponibilizadas pela Lei Geral do Esporte há de se construir a expectativa do estabelecimento do esporte como novo caminho de desenvolvimento de políticas públicas para a municipalidade. Contudo, ao analisar a distribuição de recursos ao longo das secretarias municipais de governo é perceptível que a expectativa, considerando a disponibilidade de recursos e as competências do Município, não alcançou o grau de materialidade esperado.

Nesse sentido, ao aprofundar a análise através de consulta às Lei Orçamentárias de para o exercício de 2024 e 2025 temos um diagnóstico da participação reduzida do desporto na realidade orçamentária municipal. Em mais detalhes, a Lei nº 5835/2023, Lei Orçamentária para o exercício de 2024, determinou a despesa da SEJESP em R\$17.282.371,00 milhões de reais, equivalentes a 0,44% das despesas do município para o exercício fiscal, indicando a baixa expectativa de investimentos na secretaria.

No exercício fiscal seguinte, apesar do crescimento do percentual de recursos disponíveis, foi orçado pela Lei nº6120/2024, em despesas R\$29.156.188,00 milhões de reais, representando 0,62% das despesas municipais para o exercício de

2025²⁶. Dessa maneira, fica exposta que a expectativa gerada pela pluralidade de opções disponíveis por instrumento da lei, foi frustrada pelas decisões dos gestores municipais.

Conclusão

A partir da prestação positiva de fomento esportivo que o Estado possui com a sociedade, e a pluralidade de ações de fomento que podem ser realizadas a partir da ação do gestor público, o Município de Aracaju precisa melhor atender à prestação de seu dever constitucional. Sua ação deve, de maneira oportuna, aproveitar-se dos mecanismos de fomento esportivo federal, e ao mesmo tempo aplicar todos os princípios citados no segundo tópico deste trabalho.

Logo, ele deve, de maneira efetiva, planejar sua política esportiva municipal em torno de constante construção de políticas públicas em benefício municipal, não se restringindo ao perfil reduzido de investimento atual, assim atendendo às suas competências locais em esforço colaborativo com a União Federal. Desse modo, há de se prospectar um futuro positivo para o esporte em âmbito municipal, em nome da constante evolução do meio esportivo, por meio de políticas públicas, elaboradas e aplicadas pelo gestor municipal e financiadas através dos recursos federais.

²⁶ Prefeitura de Aracaju. Lei Orçamentária Anual. Acesso em 15/08/2025. Disponível em <<https://transparencia.aracaju.se.gov.br/prefeitura/orcamentos-old/loa/>>

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Título III - Da Organização do Estado. Capítulo IV - Dos Municípios. Arts. 29-31.

BRASIL. Lei nº 14.597/2023, de 14 de junho de 2023. Lei Geral do Esporte.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Lei Pelé.

BRASIL. Lei 4657/42. art 2º, §1. Lei de Introdução ao Direito Brasileiro

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 1700, de 14 de março de 2017. Art. 13, caput.

CARNEIRO, Isaac Newton. Manual de Direito Municipal Brasileiro. 2. ed. p. 486-487.

DE SALES, Fernando Augusto de Vita Borges. Direito Desportivo. São Paulo: Mizuno, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PREFEITURA DE ARACAJU. Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <https://transparencia.aracaju.se.gov.br/prefeitura/orcamentos-old/loa/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Curso de Direito Administrativo. 2007. p. 562. Apud: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. RJ: Forense, 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. Certificações 18 e 18A. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/servicos/editais>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SISTEMA DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO. Palavra-chave “esporte”. Buscador SAPL – páginas de 1 a 5 do banco de dados das leis municipais. Disponível em: <https://www.aracaju.se.leg.br/>. Acesso em: 15 ago. 2025.