

Revista ■

Onis



 **Ciência**

As Ciências Sociais no lugar certo!

www.revistaonisciencia.com Vol.III Ano III Nº 11 Setembro - Dezembro 2015 ISSN 2182- 598X

Nº 11



Vol. III Ano III Nº 11

Setembro — Dezembro 2015

Períodico Quadrimestral

ISSN 2182—598X

Braga - Portugal
4710-406

Indexador:



O conteúdo dos artigos é de inteira responsabilidade dos autores.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

www.revistaonisciencia.com

revistaonisciencia@gmail.com

Tel.: 351 964 952 864

EDITOR:

Ribamar Fonseca Júnior
Universidade do Minho – Portugal

DIRETORA COORDENADORA:

Karla Haydê
Universidade do Minho – Portugal

CONSELHO EDITORIAL:

Bendita Donaciano
Universidade Pedagógica de Moçambique – Moçambique

Camilo Ibraimo Ussene
Universidade Pedagógica de Moçambique – Moçambique

Cláudio Alberto Gabriel Guimarães
Universidade Federal do Maranhão – Brasil

Claudia Machado
Universidade do Minho – Portugal

Carlos Renilton Freitas Cruz
Universidade Federal do Pará – Brasil

Diogo Favero Pasuch
Universidade Caxias do Sul – Brasil

Fabio Paiva Reis
Universidade do Minho – Portugal

Hugo Alexandre Espínola Mangueira
Universidade do Minho – Portugal

Karleno Márcio Bocarro
Universidade Humboldt de Berlim – Alemanha

Valdira Barros
Faculdade São Luís - Brasil

DIVULGAÇÃO E MARKETING

Larissa Coelho
Universidade do Minho - Portugal

DESIGN GRÁFICO:

Ricardo Fonseca – Brasil

Revista Onis Ciência, Vol III, Ano III, Nº 11, Braga, Portugal, Setembro — Dezembro, 2015. Quadrimestral

ARTIGOS

<i>ENTRE O RELIGIOSO E O LAICO: AS LITURGIAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO ESTADO DO ACRE, BRASIL</i> NICK SMAYLLE DA LUZ MOREIRA.....	05
<i>INDENIZAÇÃO POR ABANDONO AFETIVO PATERNO: UMA NOVA EXEGESE DO DIREITO</i> JESSIANE NOGUEIRA ROQUE.....	22
<i>UMA VISÃO SOBRE ESCOLA E DEMOCRACIA NO CENÁRIO AMAZÔNICO</i> FABIANE MAIA GARCIA.....	37
<i>DIVISÃO DISCURSIVA NAS CAMPANHAS TELEVISIVAS DO PLEBISCITO DE 2011 DO PARÁ</i> EVELYN CRISTINA FERREIRA DE AQUINO.....	52
<i>TRANSPARÊNCIA E DECISÃO NO TCU: ESTUDOS DE CASOS DE MODELAGEM MULTICRITERIAL</i> ANDRÉ TORRES BREVES GONÇALVES.....	68

A **Revista Onis Ciência** é uma publicação *on-line* quadrimestral, voltada para as ciências sociais. Neste sentido, busca se consolidar como um fórum de reflexão e difusão dos trabalhos de investigadores nacionais e estrangeiros. Desse modo pretende dar sua contribuição, nos diferentes campos do conhecimento, trazendo para o debate temas relevantes para as ciências sociais. Dirigida a professores e investigadores, estudantes de graduação e pós-graduação, a revista abre espaço para a divulgação de Dossiês, Artigos, Resenhas Críticas, Traduções e Entrevistas com temáticas e enfoques que possam enriquecer a discussão sobre os mais diferentes aspectos desse importante campo das ciências.

ENTRE O RELIGIOSO E O LAICO: AS LITURGIAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO ESTADO DO ACRE, BRASIL¹

Nick Smaylle da Luz Moreira

Bacharel em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas (Brasil)

Pós-graduando em Docência no Ensino Superior pela Escola de Humanidades da PUCRS (Brasil)

Membro do Grupo de Pesquisa “Núcleo de Estudos de Direito e Globalização” da PUC Minas/

DGP-CNPq (Brasil)

nick_smaylle@hotmail.com

O artigo científico tem por objetivo expor o conteúdo ministrado no Minicurso *ESTADO LAICO: Definições e Contextualização no Brasil* e Grupo de Trabalho – GT, realizado no II Colóquio Internacional de Religiões na Universidade Federal do Acre (UFAC). A essência acadêmica dos trabalhos pautou-se no estudo da laicidade e na análise de liturgias realizadas em Instituições públicas estaduais na cidade de Rio Branco/AC, evidenciada por meio de dois casos específicos: (a) celebração católica no Ministério Público e (b) cultos evangélicos na Assembleia Legislativa. Ainda no texto, examino os ritos religiosos sob o vértice de parâmetros constitucionais e ações jurídicas nacionais em torno da laicidade estatal, buscando justificativas para tais ocorrências, tal como, a configuração e compreensão na esfera científica.

PALAVRAS-CHAVE: Laicidade; Liturgia; Acre.

1 INTRODUÇÃO

Em acordo com o contexto religioso em que o Brasil está inserido, é possível visualizar a forte ocorrência do *fenômeno religioso* propagado por intermédio de diversas religiões – e muitas vezes – favorecido pelo Estado Democrático. Outrossim, nesta perspectiva, não é difícil denotar no interior de órgãos públicos, o *religioso* predominando em substituição ao *laico*, em nome da liberdade religiosa constitucional², Lorea (2008) e Giumbelli (2013) citam algumas ocorrências em Instituições públicas brasileiras.

¹ Este artigo é o resultado de trabalhos acadêmicos expostos pelo autor no II Colóquio Internacional de Religiões e Campos Simbólicos na Amazônia brasileira, peruana e boliviana, que foi realizado no âmbito da Universidade Federal do Acre – UFAC, Campus Universitário, entre os dias 14 a 17 de setembro de 2015, sob coordenação-geral do Professor Dr. Francisco Pinheiro de Assis;

² Percebe-se gradativamente que a – liberdade religiosa – é comumente utilizada como um escudo jurídico diante de questionamentos acerca do ferimento do Princípio da Laicidade do Estado, seja para justificação para realização e manutenção de liturgias em órgãos públicos, como também, a ocorrência de outras condutas religiosas no âmbito de instituições democráticas. No âmbito do Poder legislativo, são em geral promovidas por representantes políticos ou funcionários públicos, na posse de seus cargos estatais, usando tal liberdade como fundamento para expressão de suas opiniões e atos legislativos, no exercício do mandato político (no exemplo de parlamentares);

Nesse *paper*, apesar do título, me restringi à análise de dois casos reais e enfatizo que por meio deles, trago argumentos suficientes a serem levados a reflexão: (a) o primeiro sobre a celebração católica realizada pelo Ministério Público Estadual mediante a recepção da Nossa Senhora da Aparecida no prédio da Procuradoria-Geral de Justiça; (b) e o segundo, assentado no edifício-sede da Assembleia Legislativa do Acre, que por meio do auditório, estava sendo utilizado para a realização de cultos evangélicos.

Registre-se que ambas as situações foram evidenciadas no núcleo de Instituições públicas na cidade de Rio Branco, capital do Estado do Acre, região ao norte do Brasil e, contudo, trazem consigo impasses jurídicos a partir dos atos, principalmente com as condutas e os discursos dos representantes democráticos, autores das liturgias, que tomam por objeto principal de suas falas o *religioso*, culminando em ações jurídicas e conflitos em torno de alguns princípios constitucionais, entre eles: a laicidade, a liberdade religiosa, a impessoalidade e a igualdade, demonstrados no texto da Carta Republicana.

Abordarei os casos adiante, para posteriormente, analisa-los conforme os critérios constitucionais. Citarei também alguns apontamentos estatísticos e metodológicos complementares, tais como, os que foram utilizados na ministração do Minicurso e Grupo de Trabalho – GT, eventos estes onde o assunto foi originalmente apreciado.

Ademais no texto, os casos investigados de forma empírica se relacionarão com a pesquisa científica³ que coordenei nos anos de 2013 e 2014, do qual exaltei as origens e implicações que a influência religiosa possui, por meio de Deputados Federais e Senadores da República, na produção do processo legislativo federal.

2 AS LITURGIAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO ESTADO DO ACRE

2.1 A celebração católica no Ministério Público Estadual

Acerca do primeiro caso exposto, informa-se que por conta da peregrinação religiosa de Nossa Senhora de Aparecida nos Estados federados brasileiros, a Santa católica visitou o Acre e permeou por diversas cidades e organizações, entre elas, o Ministério Público Estadual (MPAC). O fato ocorrido na Instituição democrática em maio do ano de

³ A pesquisa científica que coordenei tem por título “O PRINCÍPIO DA LAICIDADE E AS IMPLICAÇÕES DA INFLUÊNCIA RELIGIOSA NO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL: uma análise jurídico-sociológica”, foi realizada no âmbito da PUC Minas em Poços de Caldas (Brasil) e resultou na produção de alguns trabalhos acadêmicos, cf. Luz Moreira (2014), influenciando de tal forma, na observação, estudo e elaboração deste artigo científico;

dois mil e quinze, midiaticizado por uma notícia e pela produção de um vídeo institucional (MPAC, Youtube, 2015), ambos conferidos no sítio online do próprio *parquet*, causaram repercussão em veículos de comunicação (Lopes, 2015) e comunidade acadêmica.

A imagem sagrada foi recepcionada com veneração, pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto, Procuradores e Promotores de Justiça, além de funcionários públicos do local, adentrando no prédio público pelas mãos do Bispo diocesano de Rio Branco Dom Joaquín Pertíñez Fernández, e lá, aclamada pelos presentes. Ainda nesse viés, a Santa foi levada a uma sala ampla e colocada sob uma mesa, recebendo dos presentes, carinhos, cânticos e palavras de fé através da realização de uma liturgia católica no ambiente durante uma hora⁴.

Ressalta-se a explanação do Procurador-Geral de Justiça no momento da celebração, que aludiu:

[...] É a mãe de todos nós, que veio aqui interceder pelo nosso povo nesse momento especial no nosso MP, para que a gente possa continuar sendo, tentando ser, pelo menos, um instrumento de Deus para fazer o bem, principalmente para aqueles que mais necessitam, os mais fracos, os oprimidos, e renova um ato como este, a esperança de dias cada vez melhores para o nosso povo, para a nossa comunidade, para nossa família, para o nosso país, para o nosso mundo. [...] (informação verbal)⁵.

De acordo com a matéria veiculada na plataforma virtual do MPAC (2015): “a imagem de Nossa Senhora Aparecida já esteve em paróquias de vários municípios, instituições públicas e entidades não governamentais. ”. Da mesma forma, após observação, o caso e as mesmas condutas pelos representantes do Estado acriano são repetidos em outros Estados da federação, tais como no Ministério Público do Amapá (2015) e de Alagoas (2015).

Por fim, o feito traz paradoxos constitucionais semelhantes aos cultos religiosos do segundo caso a ser exposto, de tal modo a inferir nos quatro princípios que *supra* mencionei e produzir indagações jurídico-democráticas inquietantes perante o Estado Democrático de Direito brasileiro.

2.2 Os cultos evangélicos na Assembleia Legislativa

A Assembleia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC) é uma instituição pública de direito público, incumbida conforme o art. 44 da Carta Constitucional, de transformar em

⁴ Informação do horário extraído do vídeo institucional citado;

⁵ Extraído do vídeo institucional produzido pelo Ministério Público do Acre, publicado no dia 21 de maio de 2015, exibindo a celebração religiosa que ocorreu no local;

leis as demandas da sociedade, faz parte do Poder Legislativo e é composta por Deputados Estaduais e funcionários públicos. A ALEAC se localiza no centro de Rio Branco, estando próximo também a demais prédios estatais, tais como, o Fórum Barão do Rio Branco, o Tribunal Regional do Trabalho, o Palácio das Secretarias e o Palácio Rio Branco.

No dia dezesseis de abril de dois mil e quinze, com o pronunciamento do Deputado Estadual Jairo Carvalho (PSD)⁶, publicado na plataforma institucional da própria ALEAC, houve o anúncio de realização de cultos evangélicos no interior do órgão público:

Tivemos aqui hoje o primeiro culto de gratidão a Deus no nosso auditório. Toda quinta-feira vai haver culto evangélico, das 8h30 às 9 horas. Todos estão convidados. Vamos convidar pastores para vir ministrar. Nossa Frente não visa religião, mas, sim, falar da palavra de Deus. (Assembleia Legislativa Do Estado Do Acre, 2015).

Desde então, os cultos têm ocorrido todas às quintas-feiras, instigando a execução de matérias jornalísticas por jornais locais (G1 – Acre, 2015; ContilNet – Notícias, 2015 e Ac24horas, 2015), além disso, foi produzido uma reportagem no auditório durante a realização da liturgia e um debate entre um Parlamentar (participante do culto) com um Cientista político da UFAC. Neste panorama, aborda-se a entrevista do Deputado Estadual Jonas Lima (PT)⁷ na reportagem no prédio público: “Estamos demarcando este espaço, o culto é realizado porque onde o povo de Deus está a igreja também está”, aludindo ainda que, “Quem quiser, qualquer religião que quiser, vem aqui que nós vamos colocar o óleo na cabeça e vamos orar.” (G1 – Acre, 2015), nesta última frase, referindo-se ao auditório da Assembleia Legislativa. Destarte, diferente da celebração católica ocorrida no MPAC, que foi um fato único, os cultos evangélicos na ALEAC permanecem semanalmente, de forma rotineira e frequente.

Consciente da realização dos ritos religiosos, me dirigi pessoalmente⁸ a ALEAC para observar a liturgia, e lá, constatei inicialmente que o auditório – local onde é realizado a celebração – fica próximo à entrada do prédio, área com grande circulação de pessoas, entretanto, como se trata de um espaço restrito, é necessário pedir autorização para o acesso no guichê de informação. Ao adentrar no ambiente, percebi que há capacidade de lotação de aproximadamente 70 indivíduos, as paredes possuem cores neutras e há quadros com a pintura dos presidentes da instituição na parede, além do que, há um pequeno púlpito com uma mesa e seis cadeiras por trás. Quanto ao ritual religioso, é semelhante aos que são

⁶ Partido Social Democrático (Brasil);

⁷ Partido dos Trabalhadores (Brasil);

⁸ Dia 22 de maio de 2015 (quinta-feira), às 08h00min, Rio Branco – Acre (Brasil);

celebrados em igrejas evangélicas pentecostais, com oração inicial, louvores a Cristo, testemunhos de fé, palavras proféticas e a participação de pastores convidados de denominações religiosas dos parlamentares que organizam o culto, como exemplo, a Igreja Assembleia de Deus em Rio Branco, além de funcionários públicos da própria Casa Legislativa. Por fim, com o término da celebração, houve um *coffee break* no hall de entrada da instituição – fora do auditório e próximo ao guichê – como forma de confraternização pela ação atípica realizada.

De fato, é certo que os Parlamentares Estaduais apenas reproduzem a conduta de Deputados Federais, que periodicamente⁹, realizam liturgias na Câmara Legislativa Federal, com a participação de cantores gospels e religiosos convidados.

3 CONFLITO COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS A PARTIR DAS LITURGIAS

É necessário atestar que tanto a celebração católica realizada no Ministério Público Estadual, quanto os cultos evangélicos que ocorrem na Casa Legislativa do Acre, tendem a seguir lado a lado sob um viés contraditório ao estabelecido na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) através dos princípios da Liberdade Religiosa (Art. 5º, VI), da Igualdade (Arts. 3º, IV e 5º, I), da Impessoalidade (Art. 37, *Caput*) e principalmente, da Laicidade do Estado (Art. 19, I). Em ambas situações *retro* citadas anteriormente, é possível atestar uma mistura entre institutos públicos (laicos) e privados (fé) por meio do ritual religioso coletivo, isso se viabiliza por conta do patrocínio dos eventos, que são organizados por representantes do Estado e funcionários públicos, a situação pode ser comparada ao que o Cientista Social Roberto Blancarte (2008) denomina de *hakiri político*¹⁰.

3.1 O Princípio da Laicidade

⁹ É possível visualizar no sítio virtual da Frente Parlamentar Evangélica – FPE, fotos, vídeos e matérias com a ministração de cultos realizados por Deputados Federais na Câmara dos Deputados no Congresso Nacional do Brasil. Recuperado a partir de <http://www.fpebrasil.com.br>;

¹⁰ O cientista Blancarte na obra “*O porquê de um Estado laico*”, debate acerca da uma crise de legitimidade política e denomina a conduta de representantes que realizam esse tipo de mistura como *hakiri político*, citei essa questão num outro *paper* que publiquei, cf. Luz Moreira (2015);

É comum perceber no Brasil que o discurso do Estado laico¹¹ é presenciado nos meios de comunicação, movimentos de combate a intolerância religiosa, tal como, em expressões políticas que envolvem direitos sexuais e reprodutivos. Embora em alguns momentos, o tema seja abordado popularmente com carência de referências científicas, apesar de ser demasiadamente complexo, nesse sentido, é discursado como parte da construção do pluralismo religioso e respeito as diversas opiniões e convicções filosóficas, ideológicas e religiosas.

Por esta via, a separação Estado-igrejas que consolida como um dos entendimentos para uma laicidade plena contemporânea e alicerce dos valores acima depreendidos, pode ser visualizada no país brasileiro através do artigo 19, I de sua Constituição Federal:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

I – Estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público.
(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Ainda nessa linha, a temática tem sido difundida nas ciências humanas, mas pouco abordada nas ciências jurídicas¹², nessa via, apresenta-se uma definição clássica do termo segundo Blancarte (2008) definindo-o enquanto “um regime social de convivência, cujas instituições políticas estão legitimadas principalmente pela soberania popular e já não mais por elementos religiosos”. No viés desse entendimento, em associação aos casos apresentados, “desarmônico” tem sido a realização das liturgias, já que com elas há a propícia introdução de elementos religiosos em Instituições públicas (laicas por força constitucional conforme o Art. 19, I), dando margem ao surgimento de questões, como

¹¹ No campo acadêmico, há posicionamentos amplos acerca da consideração da laicidade no Brasil, reverenciando como justificativa a assinatura de concordadas com a Santa-Sé ou demais apontamentos, todavia, as discussões centro pautam-se a partir dos conceitos de laicidade que cada pesquisador possui. O antropólogo Ari Pedro Oro (2008), como exemplo, a partir de seus comentários em “*A laicidade na América Latina: uma apreciação antropológica*”, aponta na América latina os países quanto aos regimes de relações Estado-igreja, sendo uma forma de classificação: (1) Igrejas de Estado, (2) Separação Igreja-Estado com privilégio para a Igreja Católica e (3) Separação Igreja-Estado;

¹² Nota-se que majoritariamente a produção acadêmica-científica no Brasil acerca da *laicidade* tem sido disseminada a partir de pesquisas das Ciências Sociais e das Religiões. No país abordado, Lorea (2008) a partir de sua obra “*Em Defesa das Liberdade Laicas*”, forneceu uma forte contribuição do tema na seara jurídica, a propósito, no mesmo ano que se ascendeu debates sobre a real efetividade e aplicabilidade da laicidade estatal em decorrência do Acordo firmado com a Santa-Sé, no Governo Lula (2003-2011) que inseriu a legislação do Estatuto Jurídico da Igreja Católica no ordenamento jurídico brasileiro;

exemplo, o “Assédio Religioso”, cientificado pelo Juiz de Direito e Antropólogo Social Roberto Arriada Lorea¹³.

O Juiz destaca a ampla influência religiosa nas Instituições democráticas com a seguinte afirmação:

A postura de diversos governantes, legisladores e juízes, que promovem a realização de cultos religiosos nas dependências de prédios públicos, conduz à necessidade de se promover a conscientização dos agentes políticos do Estado quanto às suas obrigações frente à liberdade de consciência e de crença daqueles que, sendo seus subordinados, devem ter preservadas suas liberdades laicas asseguradas na Constituição Federal (Lorea, 2008, p. 159-172).

Cumpre salientar que desde a edição do Decreto 119-A¹⁴, de 07 de janeiro de 1890, pode ser visualizado a laicidade presente no país. Na pesquisa que coordenei (LUZ MOREIRA, 2014), fiz algumas observações acerca do histórico das referências laicizantes que ocorreram no Brasil desde da época do Império confessional, ressaltando as normas que evidenciavam a laicidade ao longo das Constituições brasileiras.

3.1.1 A ressalva da colaboração de interesse público na norma constitucional

Num outro ponto, é importante salientar que a previsão da norma constitucional (Art. 19, I), em abrir espaço para o relacionamento com as religiões nas hipóteses de colaboração para promoção de ações que tenham interesse público, tem permitido interpretações diversas pelos poderes da república (legislativo, executivo e judiciário), por conta da falta de legislação específica que regule essa matéria. É concreto afirmar que determinadas leis – principalmente envolvendo direitos sexuais, aborto, união homossexual, família, etc. – têm sido submetidas com uma forte influência religiosa, aliás, influência perceptível desde a primeira república, como cita o Professor Fábio Carvalho Leite:

Os dispositivos constitucionais relacionados ao tema estavam sujeitos a interpretações bem variadas, o que, em uma sociedade majoritariamente católica e com forte sentimento religioso, permitiu uma “acomodação” do texto à posição de destaque ocupada pelo catolicismo ao longo do período (Leite, 2011, pg. 45).

Sob este mesmo panorama, a jurista Joana Zylbersztajn (2012) demonstra sua preocupação com a tolerância da norma quando expressa: “há de se considerar que tal abertura dá margens para fragilidade à proteção jurídica do princípio da laicidade”, ainda

¹³ O autor Lorea (2008) informa e contextualiza em sua obra, algumas situações de celebrações religiosas em órgãos públicos brasileiros;

¹⁴ Ressalta-se que o Decreto 119-A de 1890 continua em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, vigência que foi restabelecida pelo Decreto nº 4.496 de 2002;

apontando que, “a previsão é aberta, condicionada ao ‘interesse público’, possibilitando decisões concretas que superem os limites aceitáveis em um Estado plenamente laico.” (Zylbersztajn, 2012, p. 45).

Já o pesquisador Marcos Huaco menciona:

Sem embargo, abrem-se os limites da cooperação e com isso se vulnera [a laicidade] quando, ao confundir os valores e objetivos da sociedade política, a própria organização administrativa assume a satisfação de interesses religiosos como interesses próprios e indiferenciados dos interesses gerais que ela própria representa (Huaco, 2008, p. 62).

Por conseguinte, o constitucionalista José Afonso da Silva (1999) traz uma advertência útil, quanto à dificuldade em definir um nível de colaboração para o interesse público, ressaltando que apenas a lei¹⁵ poderá dar forma a essa questão.

3.2 Demais princípios constitucionais

Nota-se que os eventos religiosos realizados nas Instituições do Estado são executados por representantes públicos, seja o Procurador-Geral de Justiça no MPAC, da mesma maneira que os Deputados Estaduais na ALEAC, desse modo, ascendendo uma relação conflituosa também com os princípios da igualdade (Art. 3, IV e Art. 5º, Caput – CF/88) e impessoalidade (Art. 37, Caput – CF/88), isto é, ocasionando a existência de um tratamento desfavorecido e privilégio as religiões centro das liturgias perante as demais na sociedade acriana, suscitando certa desigualdade, até mesmo, contra aqueles que não possuem credo algum, como ateus.

Por impessoalidade do agente público, destaca Celso Antônio Bandeira de Mello:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia (Melo, 2010, p. 114).

Dessa forma, é absorvido a partir do parecer, a interpretação jurídica de que agentes públicos, na concretização da vontade Estado, deveriam estar adstritos às normas que regem a Administração pública brasileira, direcionando sua atuação “pública” no sentido de atender ao interesse social e respeitar aos princípios que são atinentes constitucionalmente

¹⁵ Sob esse sentido, destaca-se o Projeto de Lei nº PL 2386, de 2007, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Federal João Campos (Partido Republicano Brasileiro), sob a tentativa de dispor acerca do nível de colaboração e solucionar tal impasse constitucional;

a seus cargos ou mandatos. Como destacou Mello (2010), a impessoalidade decorre do próprio princípio da igualdade.

Nas palavras do Professor e Jurista Jónatas Eduardo Mendes Machado, as liturgias interferem até na questão psicológica:

A concessão estadual de uma posição de vantagem a instituições, símbolos ou ritos de uma determinada confissão religiosa é suscetível de ser interpretada, pelos não aderentes, como uma forma de pressão no sentido da conformidade com a confissão religiosa favorecida e uma mensagem de desvalorização das restantes crenças. Por outras palavras, ela é inerentemente coerciva (Machado, 2003, p. 348-349).

Sobre esse entendimento, em acordo com a citação explanada, foram convincentes as palavras da Suprema Corte dos Estados Unidos, quando afirmou, pela voz da Juíza Sandra Day O'Connor, que qualquer comportamento do Estado que favoreça alguma religião “envia uma mensagem aos não-aderentes de que eles são *outsiders*¹⁶, e não plenos membros da comunidade política, acompanhada de outra mensagem aos aderentes, de que eles são *insiders*¹⁷, membros favorecidos da comunidade política” (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2010, pg. 23). Ademais, os que não pertencem à confissão religiosa favorecida recebem do Poder Público a mensagem subreptícia, dotada de forte carga excludente, de que as suas crenças são menos dignas de reconhecimento (Machado, 2003, p. 352).

Já a liberdade religiosa, pautada como princípio constitucional no art. 5º, inciso VI, da Constituição Federal e disciplinada por acordos internacionais¹⁸, tem sido observada como álibi jurídico que transcende a exceção de colaboração com as religiões para o interesse público, como já observado anteriormente, pela falta de legislação própria que regule a lacuna interpretativa deixada pelo Art. 19, I, da CF/88.

No entendimento legal – avante legislações através dos princípios *retro* mencionados –, verifica-se que jurisprudências viabilizadas por meio do crescente número de ações¹⁹ ajuizadas diante do Judiciário brasileiro têm defendido a tese que a liberdade de

¹⁶ Estranhos (tradução do autor);

¹⁷ Privilegiados (tradução do autor);

¹⁸ Seja por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos; da Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na Religião ou nas convicções; o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), bem como outras legislações internacionais sobre o tema;

¹⁹ A Representação direcionada ao Procurador-Geral da República em relação ao ensino religioso católico nas escolas públicas, instituído por meio do Acordo Santa-Sé Brasil; A Ação Civil Pública de condenação da União para a retirada de símbolos de qualquer religião de locais de ampla visibilidade e de atendimento público nas dependências de prédios públicos federais no Estado de São Paulo (Brasil), ou até mesmo, o processo contra

crença individual nas repartições públicas encontra seus limites quando estão nas dependências de edifícios do Estado, sob pena de ofensa ao Princípio da Laicidade e demais normas constitucionais já evidenciadas.

4 A REPRESENTAÇÃO AJUIZADA NO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Ainda nesse viés, pelos motivos que foram examinados nesse artigo, ajuizei perante o MPAC (G1 – Acre, 2015), como cidadão, uma Representação²⁰ (Resolução n. ° 191/2015, 2016), face a ALEAC, com dois pedidos: (I) Adoção de providências no sentido de “coibir a realização de cultos religiosos de qualquer natureza ou credo” no âmbito do edifício-sede da instituição, ou em qualquer de suas unidades, independentemente do horário, considerando o estabelecido no art. 19, I da Constituição Federal de 1988, e (II) caso à Assembleia Legislativa entenda incabível o pedido formulado na Recomendação, que a instituição do Ministério Público promovesse uma Ação Civil pública nos termos constitucionais.

No rito processual, me baseei por meio das ações no Ministério Público Federal (MPF), que tem sido atuante na defesa da laicidade estatal²¹. Relacionado aos casos expressos nessa obra, podemos mencionar duas situações envolvendo a predisposição jurídica do MPF de destaque nacional: (I) a Recomendação no Estado do Paraná (PA), para a proibição do uso da Capela da Universidade Estadual de Londrina (UEL) para realização de liturgias (Rainha Maria, 2015), ou mesmo, em seguinte, (II) no Distrito Federal (DF), que após serem informados da realização de cultos religiosos na sede institucional do INCRA²², não tardaram em dirigir ao presidente da Instituição federal, uma Recomendação para adoção de providências no sentido de coibir rituais religiosos (Lorea, 2008, p. 170).

o Banco Central do Brasil e União, no quesito de promover a retirada da expressão “DEUS SEJA LOUVADO” das cédulas de Real;

²⁰ É uma espécie de ação direcionada ao Ministério Público, nominada pelo órgão como “Representação”, a peça jurídica é assegurada por meio do Direito a Petição previsto na Constituição do Brasil (art. Art. 5, inc. XXXIV, alínea “a”), no qual qualquer cidadão brasileiro, no pleno exercício dos direitos políticos, pode peticionar aos Poderes Públicos requerimentos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

²¹ Por meio do Grupo de Trabalho - GT 6 de “*Combate à violência doméstica e defesa dos direitos sexuais e reprodutivos*”, que faz parte da Comissão de Direitos Fundamentais, criada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2015) e através de seus Procuradores da República, tem direcionado políticas e articulações jurídicas na defesa da laicidade estatal brasileira;

²² Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

Por conta da realização de cultos evangélicos²³ na referida Casa Parlamentar acriana, o intuito da ação era instigar o *parquet* na vital garantia das liberdades laicas no Estado, tal como, promover a investigação do evento em relação à nítida ofensa a direitos individuais ou coletivos constitucionalmente apostos. Entretanto, ambos pedidos foram negados, juntamente com os pedidos de audiência pública com membros da sociedade religiosa da região, tanto na Promotoria Especializada de Defesa dos Direitos Humanos, em primeira instância, do mesmo modo que, pelo Conselho Superior do Ministério Público do Acre, em rito de apelação²⁴.

A ALEAC, por meio da mesa diretoria, estabeleceu através da Resolução n.º 70/2012 – apresentada no processo – o “Espaço Ecumênico Mensageiros da Paz”, do qual é destinado às manifestações de aperfeiçoamento e elevação espiritual no auditório, usando-a como justificativa jurídica tanto para realização de liturgias no auditório, quanto pelo *Juízo a quo* nos pareceres principais para rejeição dos pedidos processuais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que apreciamos, antes de proferir razões aos eventos, faz-se necessário entender que a laicidade é configurada por meio de naturezas e formas diversas, seja no âmbito político, social ou mesmo jurídico²⁵. Nesse artigo, busquei observar o tema sob o ponto de vista jurídico, associando-o aos demais princípios constitucionais.

Ao que parece, inicialmente, tecendo considerações sobre os ritos religiosos nas Instituições públicas e acerca das ações jurídicas que ajuizei, a recusa dos pedidos processuais e a realização das ações pelos representantes do Estado tende a ser justificado se analisado o contexto religioso em que o próprio ente federativo está inserido, por amostra, a

²³ Destaca-se que, além de ser frequente a realização de liturgias em órgãos públicos no Acre, apesar da laicidade mencionada, outras ações de utilização de espaços públicos para fins religiosos como na ALEAC ou MPAC são visualizadas no Brasil, como exemplo, a polêmica instaurada no Hospital das Clínicas de Porto Alegre – HCPA em transformar uma capela católica em espaço da espiritualidade, o assunto foi trabalhado de forma exemplar num Artigo elaborado por Emerson Alessandro Giumbelli (2013);

²⁴ Embora abordado na peça processual inicial ajuizada, na sustentação oral realizada em audiência de julgamento no Conselho, além da instrução no processo com a “Carta de Repúdio as Liturgias na ALEAC”, escrita pelo Presidente da Associação de Ateus e Agnósticos no Acre (Prof. Felipe Gomes Zanon), o informativo quanto às condutas e atuação dos parlamentares em relação serem autores das liturgias tiveram influência/abordagem mínima no teor da decisão evidenciada pelos cinco Procuradores, membros do Conselho do MPAC;

²⁵ Quando discurso em diversas formas de compreensão da laicidade, me refiro a posicionamentos singulares pelos estudiosos da temática e ao disposto na Declaração Universal da Laicidade do Século XXI, em seu Art. 17, do qual menciona diferentes processos de laicização conforme variados desenvolvimentos dos Estados. A Declaração pode ser cf. no livro de Lorea (2008) e demais apontamentos na Nota 11;

análise ao Novo Mapa das Religiões/CPS - FGV (2011) evidencia que o Acre é o maior com proporção de evangélicos pentecostais do Brasil²⁶, chegando a 37,64% de sua população.

De fato, os dados empíricos apresentados sevem tanto para esclarecer a execução de cultos no auditório da Casa Parlamentar acriana, quanto para demonstrar a religiosidade presente em membros do judiciário, seja evidenciada pela liturgia católica na Procuradoria-Geral de Justiça, como também, pelas decisões jurídicas do MPAC em manter a liturgias semanais na ALEAC, nota-se que os casos observados no decorrer do artigo relacionam-se entre si e como já argumentei, tendem a contrariar alguns princípios e normas constitucionais.

Sobre um teor científico, podemos compreender que as Instituições públicas reverenciadas – por conta dos eventos religiosos – estão em processo reverso ao de *laicização*²⁷, ou seja, o vício é perceptível com a notável predisposição do Estado por operações de favorecimento a determinadas crenças religiosas, introduzindo-as em seu núcleo público. No Acre, outros exemplos similares aos casos mencionados podem ser visualizados (Ac24horas, 2015), assemelhando-se a demais eventos em âmbito nacional.

Em relação aos cultos evangélicos na Casa Parlamentar, a Resolução n. ° 70 não é uma solução harmônica, todavia, a considero insuficiente, na medida em que não adequa nem contempla aspectos jurídicos necessários à garantia da laicidade estatal e demais direitos que a sociedade religiosa acriana faz *jus*, inclusive aos dos cidadãos que lá exercem suas funções. Indago, a Resolução é uma tentativa de sacralizar o *laico*? Ou as liturgias e referências jurídicas que as envolvem, como destaca Giumbelli (2013), aspiram numa perceptiva otimista, diferentes entendimentos da laicidade?

Ainda nesse sentido, com a ausência de legislação especial em vigor que regulamente a colaboração ou relacionamento que o Estado poderia ter com a gestão do *religioso* e denominações religiosas, tanto no âmbito municipal, estadual ou federal torna-se preocupante, não apenas mostrando-se como um inconveniente a existência válida das liberdades laicas, da mesma maneira que, ameaça jurídica aos demais direitos e princípios consagrados na atual Carta Constitucional brasileira.

²⁶ De tal forma, isso é confirmado pela Pesquisa do Projeto 34/18 – PUC RS (2015), que avaliando as aspirações do jovem brasileiro sobre família, informa que a Região Norte possui mais evangélicos do que outras religiões;

²⁷ Conforme HUACO (2008), o termo *laicização* é definido segundo um “processo específico de transformação institucional da passagem do religioso ao civil, [...]”, assim, traduzindo-se como uma passagem, uma fase, um período, uma: “[...] obra política propondo que se reduza a importância social da religião como instituição [...]”.

As liturgias na ALEAC e no MPAC trazem discussões complexas que despertam a curiosidade além dos argumentos trazidos por mim. Contudo, inteiro que embora alguns assuntos tenham ficado carentes de reflexões mais profundas, ficarei contente que o tema tenha sido apresentando a comunidade acadêmica nacional e internacional, como forma a influenciar e contribuir na produção de demais trabalhos, soluções das controversas, assim como, denunciar situações (in)apropriadas no Acre e Estado do Brasil, que necessitam de (re)observação cautelar e exame jurídico específico.

6 METODOLOGIA

Informa-se que o artigo científico se caracterizou com uma abordagem qualitativa e natureza aplicada. As fontes para o prosseguimento do estudo tiveram fundamento na pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso, ademais, com a utilização dos métodos científicos: indutivo e dialético.

Por base bibliográfica, utilizei: (I) o conteúdo ministrado nos eventos (Minicurso e o Grupo de Trabalho – GT) do II Colóquio Internacional de Religiões na Universidade Federal do Acre - UFAC, (II) a Pesquisa que coordenei na Faculdade Mineira de Direito e Núcleo de Ciências Humanas da PUC Minas em Poços de caldas (Luz Moreira, 2014) e (III) outras obras acerca do tema (livros, artigos, teses, matérias jornalísticas, vídeos, etc.). Por base documental, as recomendações e ações emitidas pelo MPF em defesa da laicidade, além da Resolução n.º 70/2012 da Casa Parlamentar acriana. Quanto aos dados empíricos, os coletei pessoalmente, utilizando como procedimento de investigação, a observação no auditório da Casa Legislativa e as opiniões dos participantes do Colóquio, questionando o posicionamento deles no evento acadêmico quanto as liturgias apresentadas, com demonstra a tabela a seguir:

TABELA 1 – Posicionamentos dos participantes do Colóquio quanto às liturgias em Instituições Públicas no Acre

	A favor da realização das liturgias em IP.	Contra a execução das liturgias em IP.
Minicurso	2 (14%)	13 (86%)
Grupo de Trabalho - GT	2 (25%)	6 (75%)
TOTAL	4 (18%)	19 (82%)

LEGENDA: IP: Instituições Públicas.

FONTE: Elaborado pelo autor com dados extraídos do II Colóquio de Religiões.

Considero que a investigação bibliográfica, documental e o estudo de caso, forneceram um suporte teórico a construção do artigo, o mapeamento da realidade por meio da observação das liturgias, as opiniões dos participantes nos eventos acadêmicos, as notícias jornalísticas e as ações no MPAC, permitiram analisar e apresentar o discurso dos agentes públicos religiosos e suas justificativas para tais condutas, além do posicionamento da sociedade e mídia quanto à ocorrência de liturgias nas Instituições públicas em questão.

**BETWEEN THE RELIGIOUS AND THE SECULAR:
THE LITURGIES IN PUBLIC INSTITUTIONS IN THE STATE OF ACRE,
BRAZIL**

ABSTRACT: This scientific paper objective is to expose the content taught in the Course *SECULAR STATE: Definitions and Context in Brazil* and Work Group – WG, held at the Second International Conference of Religions at the Universidade Federal do Acre (UFAC). The academic essence of the work was marked in the study of secularism and liturgies analysis held in state public institutions in the city of Rio Branco/AC, evidenced by two specific cases: (a) catholic celebration in the Prosecution Office and (b) evangelical cults in the Legislative Assembly. In the same text, examine the religious rituals under the vertex of constitutional parameters and national legal actions around the state secularity, seeking out justifications for such occurrences, such as the configuration and understanding in the scientific sphere.

KEYWORDS: Secularity; Liturgy; Acre.

REFERÊNCIAS

Ac 24 horas. (2015). **Bancada evangélica “vai orar na Aleac e fazer política nas igrejas”**. Rio Branco, Brasil. Recuperado a partir de <http://www.ac24horas.com/2015/04/16/bancada-evangelica-vai-orar-na-aleac-e-fazer-politica-nas-igrejas>

Ac 24 horas. (2015). **O Acre está deixando de ser um Estado laico para ser religioso? Será?** Rio Branco, Brasil. Recuperado a partir de <http://www.ac24horas.com/2015/01/22/o-acre-esta-deixando-de-ser-um-estado-laico-para-ser-religioso>

Assembleia Legislativa do Estado do Acre (2015). **Jairo Carvalho fala sobre trabalho desenvolvido pela Frente Parlamentar Evangélica**. Rio Branco, Brasil: MPAC. Recuperado a partir de <http://www.al.ac.leg.br/?p=3285>

Blancarte, R. (2008). **O porquê de um Estado laico**. In: R. A. Lorea (org.); Ari Predo ORO et al. (2008). *Em Defesa das Liberdades Laicas*. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Advogado Editora,

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). (2016). Brasília. Senado Federal

Decreto nº 119-a, de 7 de Janeiro de 1890. (1890). **Prohíbe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em matéria religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providências.** Recuperado a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D119-A.htm

Campos, J. (2007). Projeto de Lei nº PL 2386/2007. **Regulamenta o inciso I do art. 19 da Constituição Federal dispondo sobre a colaboração de interesse público entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios e as organizações religiosas.** Recuperado a partir de www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=375953

Contil net notícias. (2015). **Antes de sessão, bancada evangélica realiza primeiro culto na Assembleia Legislativa do Acre.** Rio Branco, Brasil. Recuperado a partir de <http://contilnetnoticias.com.br/2015/04/24/antes-de-sessao-bancada-evangelica-realiza-primeiro-culto-na-assembleia-legislativa-do-acre>

Conselho Nacional do Ministério Público (2014). **Ministério Público em Defesa do Estado Laico.** Brasília, Brasil: CNMP (v. 2)

Conselho Nacional do Ministério Público (2014). **GT 6 da Comissão de Direitos Fundamentais realiza reunião em Brasília.** Brasília, Brasil. Recuperado a partir de http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/todas-as-noticias/3822-gt-discute-violencia-domestica-e-os-direitos-sexuais-e-reprodutivos

Giumbelli, E. A. (2015). **O que é um ambiente laico? Espaços (inter)religiosos em instituições públicas.** CULTURA Y RELIGIÓN: vol. 7, nº2. Recuperado a partir de <http://www.revistaculturayreligion.cl/index.php/culturayreligion/article/view/386/328>

G1 - Acre. (2015). **Deputados realizam cultos dentro da Assembleia Legislativa do Acre.** Rio Branco, Brasil. Recuperado a partir de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2015/05/deputados-realizam-cultos-dentro-da-assembleia-legislativa-do-acre.html>

G1 - Acre. (2015). **Em ação, jovem pede fim de cultos na Assembleia Legislativa do AC.** Rio Branco, Brasil. Recuperado a partir de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2015/11/em-acao-jovem-pede-fim-de-cultos-na-assembleia-legislativa-do-ac.html>

Huaco, M. A. (2008). **Laicidade como princípio constitucional do estado de Direito.** In: R. A. Lorea (org.); Ari Predo ORO et al (2008). Em Defesa das Liberdades Laicas. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Advogado Editora

Leite, F. C. (2011). **O laicismo e outros exageros sobre a primeira república no Brasil.** Religião e Sociedade: vol. 31, n. 01, Rio de Janeiro, Brasil. doi: 10.1590/S0100-8587201100010000

Lorea, R. A. (2008). O assédio religioso. In: R. A. LOREA (org.); Ari Predo ORO *et al.* **Em Defesa das Liberdades Laicas.** Porto Alegre, Brasil: Livraria do Advogado Editora

Lopes, P. (2015). **MP do Acre dá vexame ao se envolver com adoração católica.** [Weblog]. Recuperado a partir de <http://www.paulopes.com.br/2015/05/mp-do-acre-da-vexame-ao-se-envolver-com-adoracao-catolica.html>

Luz Moreira, N. S. da (2014). **O princípio da laicidade e as implicações da influência religiosa no processo legislativo federal: uma análise jurídica-sociológica** (Monografia de Graduação). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito, Poços de Caldas, Brasil

Luz Moreira, N. S. da (2014). **O princípio da laicidade e as implicações da influência religiosa no processo legislativo federal: uma análise jurídico-sociológica**. Revista Tropos: v. 1, n. 4, Rio Branco, Brasil. Recuperado a partir de http://revistas.ufac.br/revista/index.php/tropos/article/view/332/pdf_42

Machado, J. E. M. (2013). **Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva: dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos**. Coimbra: Coimbra Editora, Portugal

Mello, C. A. B. de. (2010). **Curso de Direito Administrativo**. (27 ed) São Paulo, Brasil: Malheiros Editora

Ministério Público do Estado do Acre. (2015). **MPAC recebe imagem peregrina de Nossa Senhora Aparecida**. [YouTube] Recuperado a partir de <https://youtu.be/THi2IVgVDZ0>

Ministério Público do Estado do Acre. (2015). **MPAC recebe imagem peregrina de Nossa Senhora Aparecida**. Rio Branco, Brasil: MPAC. Recuperado a partir de <http://www.mpac.mp.br/mpac-recebe-imagem-peregrina-de-nossa-senhora-aparecida>

Ministério Público do Estado do Amapá. (2015). **Ministério Público recebe visita da imagem peregrina de Nossa Senhora de Nazaré**. Amapá, Brasil: Recuperado a partir de <http://www.mpap.mp.br/noticias/gerais/492--ministerio-publico-recebe-visita-da-imagem-peregrina-de-nossa-senhora-de-nazare>

Ministério Público do Estado de Alagoas. (2015). **Imagem jubilar de Nossa Senhora Aparecida visita Ministério Público; membros, servidores e estagiários vivem momentos de renovação da fé**. Alagoas, Brasil: MPAL. Recuperado a partir de http://www.mpal.mp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2474:imagem-jubilar-de-nossa-senhora-aparecida-visita-ministerio-publico-membros-e-servidores-vivem-momentos-de-renovacao-da-fe-&catid=27:noticias-geral&Itemid=6

Novo Mapa das Religiões. (2011). Rio de Janeiro, Brasil: FGV, CPS

Núcleo de Tendências e Pesquisa do Espaço Experiência da FAMECOS/PUCRS. (2015). **Projeto 18/34: Ideias e Aspirações do Jovem Brasileiro sobre Conceitos de Família**. Porto Alegre, Brasil. Recuperado a partir de http://portal.eusoufamecos.net/wp-content/uploads/2015/11/18-34_Familia_Sintetico_20151908.pdf

Oro, A. P. A. (2008). **Laicidade na América Latina: uma apreciação antropológica**. In: R. A. LOREA (Org.); A. P. ORO et al (2008). Em Defesa das Liberdades Laicas. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Advogado Editora

Rainha Maria. (2010). **Missa proibida de ser realizada na capela da Universidade Paranaense** [Weblog]. Recuperado a partir de www.rainhamaria.com.br/Pagina/9776/Missa-proibida-de-ser-realizada-na-capela-da-Universidade-Paranaense

Resolução n. ° 191/2015 – Processo 01.2015.00001715-0 (2016). Ministério Público Estadual (Acre, Brasil). Relator: Conselheiro Álvaro Luiz Araújo Pereira. Recuperado a partir de <http://diario.ac.gov.br/download.php?arquivo=KEQxQHI3IyEpRE8xNDgxMjQ5MTU5NTcwOS5wZGY=>

Zylbersztajn, J. (2014). **O princípio da laicidade na Constituição Federal de 1988** (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Paulo, Brasil

INDENIZAÇÃO POR ABANDONO AFETIVO PATERNO: UMA NOVA EXEGESE DO DIREITO

Jessiane Nogueira Roque

*Bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa
do Estado do Amazonas – FAPEAM, Bacharel em Direito pela
Universidade do Estado do Amazonas - UEA, Brasil.*

Advogada.

js_aninha@hotmail.com

Dempsey Pereira Ramos Júnior¹

*Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal),
Pesquisador Creditado pela Universidade de Bergen (Noruega),
Mestre em Direito Ambiental e Professor de Direito Civil
pela Universidade do Estado do Amazonas (Brasil),*

Advogado.

dempsey_junior@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho é fruto do Programa de Apoio à Iniciação Científica, desenvolvido na Universidade do Estado do Amazonas e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas. Como objetivo busca perscrutar se é coerente com os princípios constitucionais conceder indenização aos filhos que sofreram danos de caráter moral provenientes do abandono afetivo. Seu método utiliza revisão bibliográfica e análise jurisprudencial das relações entre pais e filhos, e do princípio da afetividade no âmbito familiar. Considera, sobretudo, o princípio da afetividade como faceta do princípio da dignidade da pessoa humana, tendo uma relevância maior ainda o presente estudo pelos lesados se tratarem de seres humanos em desenvolvimento. Dentre as conclusões, observa-se que a ordem jurídica brasileira começa a reconhecer esse direito em sua jurisprudência.

Palavras chave: Princípio da Afetividade, Dano Moral, Indenização.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O conceito de família, antigamente vista como entidade social composta por indivíduos ligados por laços sanguíneos, centra-se atualmente nos vínculos afetivos que unem os sujeitos que a compõe, sendo esses liames o objeto de maior preocupação da legislação. A maior proteção dada pela Constituição de 1988 à união estável, a família monoparental e o reconhecimento da união e do casamento homoafetivo ratificam que a afetividade é caractere de suma relevância na constituição do núcleo familiar.

¹ Este trabalho foi produzido sob orientação de Dempsey Pereira Ramos Júnior, professor de direito civil vinculado ao Programa de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

O princípio da afetividade, que é uma das subvertentes do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), tem um imenso papel no direito civil e constitucional. O princípio citado é produto desse longo processo de mudanças da forma que são encaradas as bases e os vínculos que constituem o núcleo familiar. Ressalta-se o afeto na constituição familiar e coloca-se o fator sanguíneo como secundário.

Uma das expressões desse princípio é a importância jurídica dada ao abandono afetivo nas relações paterno-filiais que enseja indenização aos seus danos psicológicos e morais. Essa espécie de dano moral se mostra assunto relevante quando se fala em direito familiar e danos indenizáveis. Para correta aplicação desse instituto é crucial estudo a fim de que haja uma interpretação adequada do seu significado, objetivo e extensão.

2 A MUDANÇA DA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DO INSTITUTO FAMILIAR

O período em que começou o engendramento da instituição familiar, em moldes muito distintos dos atuais é claro, é incerto. Dentre outros ilustres estudiosos, Friedrich Engels em sua obra *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, tendo por base os estudos de Lewis Henry Morgan, célebre antropólogo norte-americano, analisou o desenvolvimento da família até corresponder ao paradigma dito civilizado.

Segundo Engels, a família teve sua origem marcada pela flexibilidade e indefinição. Em muitas tribos (os estudos de Morgan baseiam-se nos índios iroqueses) era comum haver vários pais e mães para os mesmos filhos. Para o iroquês também eram seus filhos não somente os seus próprios, mas, também, os de seus irmãos, e estes o tratam e chamavam-no de pai. Já os filhos de suas irmãs eram tratados como sobrinhos e sobrinhas, e estes o chamavam de tio. Para a iroquesa ocorria o inverso, além dos seus próprios, chama filhos e filhas os de suas irmãs, e estes a chamavam de mãe. E ela chamava os filhos de seus irmãos de sobrinhos. Os filhos de irmãos se tratavam como irmãos e irmãs, e igualmente os filhos de irmãs. Tratavam-se como primos e primas os filhos de uma irmã e um irmão.

Apesar da indefinição da origem da instituição familiar uma coisa é indiscutível, o modelo familiar sofre mutações em consonância com o estilo de sociedade e sua evolução.

A família, diz Morgan, é o elemento ativo; nunca permanece estacionária, mas passa de uma forma inferior a uma superior, à medida que a sociedade evolui de

um grau mais baixo para outro mais elevado. Os sistemas de parentesco, pelo contrário, são passivos só depois de longos intervalos, registram os progressos feitos pela família, e não sofrem uma modificação radical senão quando a família já se modificou radicalmente. (Engels, F., 1984).

Uma das primeiras tentativas de se normatizar as relações familiares, segundo Rodrigo da Cunha Pereira, é a Lei do Pai interpretada por Lacan que retomou o Complexo de Édipo Freudiano. Trata-se de um mecanismo para tentar reprimir os desejos através da constrição das volições instintivas relacionadas a incestos e parricídio, e representou a transposição do estado natural a um estado mais civilizado.

O Direito Canônico foi um dos prógonos a tratar da família. A consubstanciação do Cristianismo fez com que normas religiosas como a indissolubilidade do casamento fossem dotadas além da coerção moral de um caráter obrigatório. Fato é que por muito tempo associou-se o Direito de família com o matrimônio, sendo este de caráter medular para as relações jurídico-familiares.

Voltando o olhar ao contexto evolutivo da normatização nacional, o Código Civil de 1916, representava bem os preceitos do Direito Canônico. Através do código houve a separação do casamento civil do religioso, todavia o casamento foi estabelecido como condição para haver a legitimação da família como se depreende do art. 229: “Criando a família legítima, o casamento legitima os filhos comuns, antes dele nascidos ou concebidos”. O marido era chefe da sociedade conjugal sendo seu encargo a representação legal da família, a administração dos bens comuns e dos particulares da mulher, o direito de fixar e mudar o domicílio da família, o direito de autorizar a profissão da mulher e a sua residência fora do teto conjugal e prover à manutenção da família (art. 233).

As disposições discriminatórias e segregacionistas do Código Civil de 1916 que impediam o divórcio, a manutenção pela mulher dos seus próprios bens, o reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento, e a concessão de direitos a quem não mantinha uma relação de matrimônio foram superadas primeiramente pela Constituição Federal de 1988 e depois pelo advento do Código Civil de 2002. Antes disso houve o Estatuto da Mulher Casada, Lei 4.121, que fixou como direito das mulheres a propriedade dos bens adquiridos por ela por meio do seu labor, e o estabelecimento do divórcio, Lei 6.515/1977.

Uma das principais conquistas, da qual derivam muitas das outros é a igualdade entre homens e mulheres estabelecida constitucionalmente. O art. 226 da Carta

Magna considera a família como base da sociedade e estabelece o dever do Estado de proteger-lhe. No parágrafo terceiro do mesmo artigo, representando a evolução do pensamento anterior, dá legitimidade a união estável e a inclui no conceito de entidade familiar. O parágrafo quarto reconhece à família monoparental, aquela formada por qualquer dos pais e seus descendentes. E no mesmo íterim, o art. 227, §6º proíbe qualquer discriminação entre os filhos havidos dentro ou fora do casamento e os adotados. O Código Civil não pode deixar de acompanhar aos novos ditames constitucionais e veio para reafirmar e enfatizar os dispositivos citados.

Além das hipóteses explicitamente consagradas primeiramente houve o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da união estável entre pessoas do mesmo sexo através da ADIn nº 4277 de 2011 e da ADPF nº 132 do mesmo ano. Fez-se uma interpretação mais ampla ao artigo 226, §3º da CF/88. Depois, em 2013, por meio de uma resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) os cartórios de todo o país foram obrigados a realizar o casamento civil e a conversão da união estável homoafetiva em casamento.

Por tudo isso se vê claramente que a visão jurídica sobre a família vem mudando, e apesar de alguns taxarem como abusivamente usado, o princípio constitucional, e essencial da dignidade da pessoa humana, é o que orienta essas várias mutações. O direito de família vem sofrendo grandes mudanças através da influência de princípios constitucionais. “[...] a família e o direito de família estão sofrendo modificações em sua estrutura, no seu estudo, visando a pessoa, em sua dignidade, como valor último dessas relações.” (Angeluci, 2006, p. 14).

3 PRINCÍPIO DA AFETIVIDADE

A família deixa de ser somente instituto biológico e matrimonial para ser também afetivo. Daí o destaque e as polêmicas que tem instigado um novo vetor de exegese das relações familiares no campo do Direito, o princípio da afetividade. O dito princípio é também decorrente de uma visão antropocentrismo do Direito de Família, pondo o sujeito, seus sentimentos e dignidade em relevo.

O princípio da afetividade é tem como alicerce principal o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF). Também está implícito em dispositivos

constitucionais como o art. 227, §6º, que estabelece a igualdade entre os filhos, havidos ou não do casamento, no § 4º, que legitima a família monoparental e §7º, que diz respeito ao planejamento familiar como fruto da livre decisão do casal e fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, ambos do artigo 226. Em âmbito internacional a Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu art. 25, II, diz que todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.

No aspecto paterno-filial do princípio este se depreende novamente (através de uma interpretação sistemática) do art. 227, agora do seu caput, que diz que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O código civil determina que quando for observado que os filhos não devem permanecer sob a guarda do pai ou da mãe, o juiz deferirá a sua guarda à pessoa que revele compatibilidade com a natureza da medida, levando em consideração o grau de parentesco e relação de afinidade e “afetividade”, nos termos da legislação específica (art. 1.584, par. único).

Além disso, se expressa pelo art. 28, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece a relação de afinidade como importante na apreciação do pedido de guarda, tutela ou adoção.

O princípio da afetividade desponta como consequência da constitucionalização do direito civil, mais especificamente do direito de família. Considera-se a importância do afeto na formação psicológica e social do indivíduo, o que afeta diretamente a sua dignidade humana.

A defesa da relevância do afeto, do valor afeto, torna-se muito importante, não somente para a vida social. Mas a compreensão desse valor, nas relações do direito de família, leva a conclusão de que o envolvimento familiar, não pode ser pautado e observado apenas do ponto de vista patrimonial-individualista. Há necessidade da ruptura dos paradigmas até então existentes para se poder proclamar, sob a égide jurídica, que o afeto representa elemento de relevo e deve ser considerado para fim do princípio da dignidade da pessoa humana. (Angeluci, 2006, p. 131)

Tudo isso é conseqüência da mudança das principais motivações que determinam a junção das pessoas a fim de formar uma família. Se anteriormente os desígnios gerais que levavam as pessoas a constituírem família eram muitas vezes ligados a questões econômicas ou obrigacionais, por imposição dos genitores, atualmente, tem essencialmente a ver com as expectativas de constituição de relações de afeto e respeito. Relaciona-se com a satisfação de expectativas e desejos existenciais.

4 AFETIVIDADE NO DIREITO COMPARADO

Na Argentina, apesar de não haver dispositivos que tratem sobre a afetividade existe a figura da *família ensamblada*. No país a taxa de divórcios é muito alta, sendo comum a formação de novas famílias pela junção de duas. Assim a *família ensamblada* é decorrente de segundos casamentos e se compõe duas pessoas e dos seus filhos provenientes de relações anteriores. Essa família composta pelo casal, os filhos de cada um ou de somente um deles com seus ex-companheiros e eventualmente os filhos que vierem a ser gerados pelos dois recebe proteção do ordenamento argentino.

O projeto de novo Código Civil argentino até substitui os termos padrasto e madrastra pelo termo *progenitor afín* que é definido pelo seu art. 672:

Se denomina progenitor afín al cónyuge o conviviente que vive con quien tiene a su cargo el cuidado personal del niño o adolescente. En los fundamentos se señala que para esta denominación se recurre a un vocablo ya existente en nuestro Código Civil, como es el parentesco por afinidad, que establece lazos de parentesco derivados del matrimonio con los parientes consanguíneos del cónyuge, y se lo extiende a las uniones convivenciales.

Ao *progenitor afín* pode ser delegado temporariamente o poder paternal pelo outro sempre que este não possa exercê-lo por razões de viagem, doença ou incapacidade temporária ou outras impossibilidades que impeçam o desempenho ou ainda quando seja inconveniente que este exerça, para isso exige-se uma homologação judicial. O projeto ainda dá a possibilidade que o *progenitor afín* obtenha a guarda do filho do em caso de falecimento do seu cônjuge.

Nisso a Argentina é mais avançada que o Brasil que não possui previsão semelhante, há apenas o art. 1.595, § 1º, do CC/2002 que trata do parentesco por afinidade e a Lei nº 11.294/09 que possibilita que o patronímico do padrasto ou madrastra possa passar a integrar o nome do enteado ou da enteada.

5 CONSEQUÊNCIAS PSICOLÓGICAS E JURÍDICAS DO ABANDONO AFETIVO

O abandono afetivo é a ausência filial, a privação da prole da convivência, a omissão no que concerne a atenção, a presença na vida e no desenvolvimento do filho. A não observância do dever de afeto tem efeitos negativos no desenvolvimento da personalidade do ser humano, no desenvolvimento das suas relações sociais e pode ocasionar várias consequências psicológicas.

Nos dizeres de Angeluci (2006, p. 132):

Não resta dúvida que o desenvolvimento da pessoa, de forma a alcançar a dignidade como e enquanto pessoa, será possível desde que haja respeito pelo ser humano que representa a criança em desenvolvimento, com seus medos, anseios e frustrações, e acima de tudo, com seus vínculos afetivos estabelecidos desde o nascimento, na coletividade familiar.

O Código Civil em seu artigo 1.638, inciso II, contemplou o princípio da afetividade ao dispor que “Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que deixar filho em abandono”. O abandono a que se refere o artigo vai muito além do abandono material, engloba o abandono afetivo, que não se confunde com o descumprimento do dever moral dos pais amarem seus filhos.

Por assim dizer, o papel paterno/materno tem função estruturante do filho como sujeito. Em sentido oposto, a falta desses valores repercute negativamente não só no indivíduo, mas também na sociedade. Em relação ao indivíduo, a repercussão da falta de afeto e de cuidado dá-se na possibilidade da criança desenvolver uma personalidade agressiva, deprimida, rebelde e indisciplinada; ao passo que, na esfera social, essa falta é apontada, inclusive, como possível causa do aumento da delinquência juvenil. De tal feita, a ausência de tais valores nas primeiras etapas da vida não é maléfica apenas à criança, mas a todo o ambiente em que ela irá conviver, pelo que se justifica o interesse público na questão. (CALIMAN, 2009, p. 13)

O abandono afetivo tem tudo a ver, dentre outros, com o descumprimento de dois princípios, o da convivência familiar e o da paternidade responsável. O princípio da convivência familiar se apoia no art. 227 da CF, no Estatuto da Criança e do adolescente e no art. 9.3 da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 que estabelece o direito da criança manter regularmente relações pessoais e contato direto com seus pais quando estes estiverem separados. Trata do direito da criança ter a presença de ambos os pais na sua vida e acompanhando o desenvolvimento de suas realizações pessoais e sociais. Expressões desse princípio são os institutos da guarda compartilhada e o direito de visita

do genitor não-guardião, que para Maria Berenice Dias (2007, p. 407) é mais do que um direito, é um dever do pai ou mãe.

A paternidade responsável, mais abrangente que a convivência familiar, é um princípio anterior ao nascimento da criança, se inicia com o planejamento familiar. Abrange o dever dos pais de dar todo suporte necessário, tanto material quanto afetivo, ao crescimento saudável do seu filho. Fundamenta-se no art. 226, § da CF/88. É a concepção responsável e compromissada do que é paternidade, necessária desde o planejamento de constituir uma família até o cuidado na criação e educação dos filhos.

6 INDENIZAÇÃO POR ABANDONO AFETIVO

Toda ação humana que causa prejuízo a outrem e decorre da violação de deveres estabelecidos juridicamente gera responsabilidade civil. Diante disso, surge o dever jurídico de restaurar o dano advindo da transgressão de uma obrigação imposta pelo ordenamento jurídico (Gonçalves, 2010, p.24).

A responsabilidade civil decorrente do abandono afetivo é responsabilidade aquiliana, extracontratual. Diversamente da contratual, não se infringe um dever decorrente de avença prévia entre as partes, mas sim um dever legal. É regulada pelo art. 186 do Código Civil que assevera que comete ato ilícito alguém que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que esse dano seja apenas moral. Na hipótese da responsabilidade extracontratual ao contrário da contratual o ônus da prova incumbe ao autor da ação.

A responsabilidade civil exige quatro pressupostos: ação ou omissão, culpa ou dolo do agente, que deve ser provado pelo ofendido, relação de causalidade e o dano experimentado pela vítima (Gonçalves, 2010, p. 53).

O dano causado pelo abandono afetivo é um dano moral tem como cerne o atingimento da esfera pessoal do indivíduo, viola direitos não aferíveis materialmente. Lesa os direitos personalíssimos, como a honra, a dignidade, a intimidade, a imagem, o bom nome etc., ocasionando ao lesado dor, sofrimento, tristeza, vexame e humilhação (Gonçalves, 2010, p. 377).

7 JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido o Acórdão do Tribunal de Alçada de Minas Gerais (AC nº408.550-5, de 01.04.2004), por sua Sétima Câmara Cível, reconheceu ao filho o direito a ter reparados os danos morais decorrentes do abandono afetivo paterno, fixando indenização correspondente a 200 salários mínimos:

INDENIZAÇÃO DANOS MORAIS – RELAÇÃO PATERNO-FILIAL – PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA–PRINCÍPIO DA AFETIVIDADE.

A dor sofrida pelo filho, em virtude do abandono paterno, que o privou do direito à convivência, ao amparo afetivo, moral e psíquico, deve ser indenizável, com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana.

Após a separação do casal, a guarda do filho ficou incumbida à mãe. O pai, apesar de estar sempre cumprindo a obrigação de prestar alimentos, manteve-se ausente da vida do menor, apesar dos constantes pedidos da criança. O pai, confundindo a relação conjugal com a relação parental, julgando estar cumprindo com todos os seus deveres ao prestar a assistência material, ignorava. Todavia, o seu comportamento trouxe ao filho consequências prejudiciais consideráveis, sobretudo no sentido moral e psíquico, motivos pelos quais, em cumprimento ao princípio da afetividade, o Tribunal de Alçada de Minas Gerais determinou a indenização dos danos sofridos.

Insatisfeito com a decisão, o pai manejou Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça que em 29 de novembro de 2005, cassou o acórdão da Corte mineira, pelas razões abaixo ementadas, *verbis*:

RESPONSABILIDADE CIVIL. ABANDONO MORAL. REPARAÇÃO. DANOS MORAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A indenização por dano moral pressupõe a prática de ato ilícito, não rendendo ensejo à aplicabilidade da norma do art. 159 do Código Civil de 1916 o abandono afetivo, incapaz de reparação pecuniária.

2. Recurso especial conhecido e provido. (STJ, REsp 757.411/MG, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, julgado em 29.11.2005, DJ 27.03.2006 p. 299).

Inconformado com a supracitada decisão do Superior Tribunal de Justiça, o autor do pedido de indenização interpôs, em outubro de 2007, no Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário nº 567164. A Procuradoria Geral da República, em novembro de 2007, opinou, em seu parecer, pelo não conhecimento do recurso. Em 14 de maio de 2009, a Ministra Ellen Gracie, do Supremo Tribunal Federal, Relatora do RE 567164, proferiu decisão monocrática, negando seguimento ao recurso.

Em 2012, em sentido oposto, através do REsp 1159242 o Supremo Tribunal de Justiça por decisão da Terceira Turma, vencido o voto do ministro Massami Uyeda que foi o único a divergir, condenou um pai, a reparar danos morais causados pelo abandono afetivo.

Utilizando-se do argumento de que o afastamento do pai foi consequência do comportamento agressivo da mãe a ação foi considerada improcedente em primeiro grau. Na segunda instância, o Tribunal de Justiça de São Paulo constatou que o pai é “abastado e próspero” e que restava comprovado o abandono afetivo, assim reformou a decisão e fixou o valor da indenização pelos danos morais sofridos em R\$ 415 mil.

O pai interpôs recurso especial no STJ sustentando a infringência de dispositivos do Código Civil e a divergência com outras decisões. O Tribunal se posicionou parcialmente de acordo o Tribunal de Justiça de São Paulo, alterando apenas o valor da indenização para 200 mil.

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. FAMÍLIA. ABANDONO AFETIVO. COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL. POSSIBILIDADE.

1. Inexistem restrições legais à aplicação das regras concernentes à responsabilidade civil e o conseqüente dever de indenizar/compensar no Direito de Família.

2. O cuidado como valor jurídico objetivo está incorporado no ordenamento jurídico brasileiro não com essa expressão, mas com locuções e termos que manifestam suas diversas desinências, como se observa do art. 227 da CF/88.

3. Comprovar que a imposição legal de cuidar da prole foi descumprida implica em se reconhecer a ocorrência de ilicitude civil, sob a forma de omissão. Isso porque o *non facere*, que atinge um bem juridicamente tutelado, leia-se, o necessário dever de criação, educação e companhia – de cuidado – importa em vulneração da imposição legal, exsurgindo, daí a possibilidade de se pleitear compensação por danos morais por abandono psicológico.

4. Apesar das inúmeras hipóteses que minimizam a possibilidade de pleno cuidado de um dos genitores em relação à sua prole, existe um núcleo mínimo de cuidados parentais que, para além do mero cumprimento da lei, garantam aos filhos, ao menos quanto à afetividade, condições para uma adequada formação psicológica e inserção social. (REsp 1.159.242/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJ 10/05/2012).

8 PRESSUPOSTOS PARA INDENIZAR

Deve-se ser cauteloso na apreciação de tais casos e acima de tudo considerar que nem todas as situações ensejam o mesmo tratamento. Tem de ser atendidos pressupostos básicos para definir se existe realmente abandono afetivo.

Os pedidos indenizatórios com fulcro no abandono afetivo existem porque a dor pode não ser palpável, mas é real. As sequelas são provadas por laudos periciais de especialistas: Psicólogos, Assistentes Sociais, dentre outros; prova documental, como boletins escolares e fotografias; depoimentos de testemunhas, além de interrogatório minucioso do Juiz competente.

O magistrado, quando de sua decisão judicial, deve primar pela moderação, bom-senso e equidade, na qual a gravidade da lesão suportada pela vítima, em seu possível grau de culpa, não pode ensejar um abuso de direito e sim prudente arbitragem. (Souza, 2012, p.5)

Alguns requisitos são básicos como a existência da relação filial, o conhecimento por parte do genitor da sua relação de paternidade, pois este não pode ser punido se não sabia da existência da sua prole, a existência da conduta culposa e a voluntariedade do afastamento do convívio de seu filho.

Abre-se aqui um parêntese, pois há a possibilidade de ação em face de pai ou uma mãe que apesar de estar presente de forma física não cumpriu satisfatoriamente as suas funções.

O abandono deve ser uma ação caracterizada pela sua continuidade, uma falta a um evento ou alguns poucos não pode ser considerado abandono afetivo.

Além desses itens é importante constatar se a época de manifestação dos sintomas do abandono afetivo é posterior ao afastamento do genitor. É fundamental provar a existência de danos para o progênito e se há nexos causal entre a conduta do abandono e os danos sofridos. Esses danos não são meros dissabores ou desconforto, são consequências psicológicas, morais e sociais palpáveis.

Existem exceções que isentam a responsabilização civil. Se o pai (ou mãe) deixou de conviver com o filho pelo fato do outro genitor impossibilitar esse contato, o primeiro não deve ser responsabilizado. Tratamento semelhante se dá quando ocorrerem caso fortuito ou força maior, como o acontecimento de acidente com o pai que impossibilite a satisfação do direito da criança.

Concluindo o tópico, acrescenta-se que segundo decisão datada de 2012 da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça o prazo prescricional das ações de indenização por abandono afetivo começa a fluir quando com o atingimento da maioridade e, por conseguinte, a extinção do pátrio poder.²

9 CRÍTICAS À INDENIZAÇÃO POR ABANDONO AFETIVO

² Decisão disponível em: http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=107099

As críticas mais acerbas a concessão de indenização pelo abandono afetivo trazem como argumento o fato de que a concessão de indenização em casos como esses representa excessivo alargamento do conceito de danos indenizáveis, e acabam por incentivar a monetarização do afeto. Além disso, a sentença não faria com que o pai, arrependido, buscasse a reaproximação como filho, pelo contrário, o distanciamento seria ainda maior e quem sabe irreparável.

A impossibilidade de quantificação do afeto, ou amor nas palavras de alguns, não justifica a não reparação do dano ocorrido. Ressalta-se o que diz Angeluci (2006, p. 140)³:

Neste ponto, possível fazer paralelo sobre as primeiras controvérsias a respeito do dano moral, sua possibilidade na seara do direito, cujo principal argumento contrário, cingia-se na impossibilidade de valorar a dor moral da pessoa. Nota-se assim, o retrocesso para a utilização de base já superada pelo ordenamento jurídico.

Acrescenta-se: “não sendo possível ao agente de direito, simplesmente se omitir, sob o pretexto de que o amor não tem preço, até mesmo porque, a vida, a dor, a honra, também não tem, à princípio, preço estabelecido.” (Angeluci, 2006, p. 40)

No mesmo sentido, Gagliano e Filho (2011, p. 111) argumentam sobre a apreciação econômica do dano moral:

A não materialização imediata do dano em valores econômicos não quer dizer que ele seja etéreo. Em verdade, a certeza do dano decorre da efetiva violação do direito na esfera extrapatrimonial. O fato de os efeitos do direito violado serem imateriais não implica em inócorrência de violação, tampouco na inexistência de direito lesado.

Quanto a possível atenuação do afastamento entre pai e filho que sobreviria da decisão que concedesse a reparação do dano moral, interessante analogia pode ser feita. Seria aceitável então o argumento “sobre a impossibilidade do judiciário arbitrar qualquer reparação em pleitos indenizatórios por morte, pois escapa ao judiciário ressuscitar a pessoa falecida, o que não procede.” (Angeluci, 2006, p. 138)

O fato é que independentemente da possibilidade de reconciliação, que na maioria dos casos não seria capaz de sanar todos os danos causados porque estes são sólidos na vida do lesado, não se pode deixar de punir um ato que viola deveres legais alegando o possível acontecimento de situação futura e incerta.

10 OUTRAS FACES DO PRINCÍPIO DA AFETIVIDADE

O princípio da afetividade não se circunscreve somente à hipótese de abandono afetivo dos filhos pelos pais. Pode ser aplicado em outras situações:

RECURSO ESPECIAL - ADOÇÃO - CADASTRO DE ADOTANTES - RELATIVIDADE - PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE DO MENOR – VÍNCULO AFETIVO DA MENOR COM CASAL DE ADOTANTES DEVIDAMENTE CADASTRADOS - PERMANÊNCIA DA CRIANÇA POR PROXIMADAMENTE DOIS ANOS, NA SOMATÓRIA DO TEMPO ANTERIOR E DURANTE O PROCESSO - ALBERGAMENTO PROVISÓRIO A SER EVITADO - ARTIGO 197-E, § 1º, DO ECA – PRECEDENTES DESTA CORTE - RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (STJ, REsp 1.347.228 / SC, Rel. ministro Sidnei Beneti, julgado em 06/11/2012)

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE FILIAÇÃO. INTERESSE. EXISTÊNCIA.

- I. O pedido deduzido por irmão, que visa alterar o registro de nascimento de sua irmã, atualmente com mais de 60 anos de idade, para dele excluir o pai comum, deve ser apreciado à luz da verdade socioafetiva, mormente quando decorridos mais de 40 anos do ato inquinado de falso, que foi praticado pelo pai registral sem a concorrência da filha.
- II. Mesmo na ausência de ascendência genética, o registro da recorrida como filha, realizado de forma consciente, consolidou a filiação socioafetiva, devendo essa relação de fato ser reconhecida e amparada juridicamente. Isso porque a parentalidade que nasce de uma decisão espontânea deve ter guarida no Direito de Família. (STJ, REsp 1.259.460/SP, Rel. ministra Nancy Andrichi, julgado em 05/06/2012)

Há quem defenda ainda a possibilidade de se deserdar alguém por falta de ligação afetiva e boa-fé familiar, como do filho que nunca manteve ligações afetivas com o seu genitor e que após décadas busca a aproximação com este visando lucro futuro em decorrência de sua morte e consequente sucessão de bens (Pereira, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas que a família tem sofrido várias transformações e deixou de ser considerada como grupo de pessoas ligadas por laços biológicos e oriundos do matrimônio para convergir em direção ao afeto que liga os indivíduos, hoje unidos mais pela voluntariedade e sentimento do que por imposições de casamento e hereditariedade.

O princípio da afetividade, juntamente com outros, desponta como arauto de um novo quadro de exegese do Direito, um novo prisma para o Direito Civil que cada vez mais se aprecia segundo os ditames e princípios constitucionais.

A indenização por abandono afetivo do filho pelo pai, ou até pela mãe como nos casos em que essa não tem a guarda do menor deve ser um direito concedido como forma de amenizar os danos causados pela falta de convivência com o genitor.

A criança é mais vulnerável as decepções e ao abandono que o afastamento não motivado ou motivado por motivos egoístas e mesquinhos pode causar. Assim, não é justo que ela seja esquecida como consequência do fim do relacionamento de seus pais, pois os casamentos acabam, mas a filiação não é tempestiva, perdura enquanto existente o ser humano.

Como ser ainda em desenvolvimento e por isso receptor de maior cuidado legal a criança merece a proteção e a garantia de que terá a convivência familiar necessária ao seu salutar amadurecimento.

Reitera-se que o princípio da afetividade não obriga que os pais amem seus filhos, algo que é espontâneo e só voluntariamente pode ser alcançado. Tem a ver com a convivência, com os genitores serem ativos na vida de seus progênitos, em todos os eventos sociais e emocionais que são cruciais para que haja uma criação centrada na dignidade da pessoa humana e no fundamento da paternidade responsável.

Tal tutela não é invencionice decorrente de meros sentimentalismos, tem um forte arcabouço legal amparado no direito internacional, em dispositivos constitucionais nacionais e no Estatuto da Criança e do adolescente. Destarte, o abandono afetivo é ato ilícito, e como tal viola uma responsabilidade civil extracontratual, ensejando, portanto, indenização ao afetado pela sua transgressão.

Entretanto, fundamental é que cada caso seja olhado de forma a contemplar suas peculiaridades, pois o reconhecimento do abandono afetivo exige um exame concreto. Só através do atendimento a pressupostos básicos e de provas efetivas da constituição de danos é possível a realização desse instituto sem a formação de uma indústria do abandono afetivo.

INDEMNIFICATION BY PARENTAL AFFECTIVE ABANDONMENT: A NEW LAW INTERPRETATION

ABSTRACT

This work is the result of research carried out in 2014 under the Support Scientific Initiation Program, developed in the Amazon State University and funded by the Foundation for Amazonas State Research, Brazil. It aims to scrutinize whether it is consistent with the constitutional and legal principles governing the law currently provide any compensation to children who have suffered damage from the moral character of emotional distance. The focus is given to the relationship between parents and children, which does not exclude the application of the principle of affection in other family settings. Will be considered, above all, the principle of affectivity as an aspect of the principle of human dignity, having greater relevance even harmed by this study they refer to human beings in developing. The Brazilian legal system begins to recognize this right.

Keywords: Principle of Affection, Moral Damage, Indemnity.

REFERÊNCIAS

Angeluci, Cleber Affonso (2006). **Valor jurídico do afeto nas relações do direito de família:** construindo o saber jurídico. Marília (SP): UNIVEM,. Dissertação de Mestrado em Direito. Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, Centro Universitário Eurípedes de Marília, 2006.

Brasil (2001). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 17ª ed. São Paulo: Atlas. 389 p.

Dias, Maria Berenice (2007). **Manual de Direito das Famílias.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 4ª ed.

Engels, Friedrich (1984). **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 9ª ed.

Gonçalves, Carlos Alberto (2010). **Direito Civil brasileiro 4.** Responsabilidade Civil. São Paulo: Saraiva, 2010, 5ª ed.

Pereira, Tarlei Lemos (2011). **Deserção por falta de vínculo afetivo e de boa-fé familiar.** Disponível em: <http://www.jusnews.com.br/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=40>. Acesso em 15 de set. de 2012.

Souza, Andreeze Bonifacio (2012). **O princípio da afetividade no direito brasileiro: quando o abandono afetivo produz dano moral.** Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.phpn_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2656>. Acesso em: 24 de out. de 2012.

UMA VISÃO SOBRE ESCOLA E DEMOCRACIA NO CENÁRIO AMAZÔNICO¹

Fabiane Maia Garcia
Universidade Federal do Amazonas
fgarcia@ufam.edu.br

Carlos Vilar Estêvão
Universidade do Minho
cestevao@ie.uminho.pt

RESUMO

O estudo corresponde a uma visão panorâmica de uma investigação de natureza qualitativa, num desenho de estudo de caso, empiricamente realizado em uma escola ficticiamente denominada *Ipanoré*. A técnica usada na sistematização dos dados foi a análise de conteúdo mediada pelo uso de dois *softwares* de apoio à análise de dados qualitativos, o *WebQDA* e o *Nvivo10*. A análise proposta se apresenta a partir de três contextos teóricos - *conformidade, contestação e conflagração* - que percorrem transversalmente a compreensão da temática e dos dados resultantes da pesquisa empírica. De maneira especial, a pesquisa empírica põe em evidência uma interpretação que conjuga os referenciais teóricos, as questões metodológicas e os resultados, alicerçados na formulação dos três contextos (*conformidade, contestação e conflagração*), de dois planos de análise (*plano da realidade e plano da idealidade*) e de quatro categorias (*democracia, autonomia, consenso e conflito*). Quanto às categorias importa mencionar que tradicionalmente são definidas como *pré-existentes* ou *emergentes*, mas neste estudo se apresentam numa lógica diferenciada, sendo resultantes de uma composição de sucessivas análises que as tornam representativas, tanto dos três contextos teóricos produzidos, quanto dos dois planos de análise revelados nos dados obtidos e, aí, podendo ser tipificadas como categorias *compostas*. A investigação, em suas análises e conclusões, expressa as opções políticas e metodológicas adotadas, mas não se esforça em perspetivar receituários e tão pouco se apresenta como avaliadora daquilo que pensam e/ou que fazem os sujeitos no cotidiano da escola *Ipanoré*.

Palavras-Chave: Escola, democracia, autonomia e política educativa

INTRODUÇÃO

Em traços gerais, o estudo versou sobre as questões da escola, da democracia e da autonomia configuradas em uma análise das políticas e das práticas democráticas e participativas de uma escola estadual da Região Amazônica. A pesquisa se apresenta a partir de um processo de análise documental teórica, fundamentando quatro elementos principais,

¹ Estudo financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), apresentado na modalidade de Comunicação oral apresentada ao XV SEINPE na linha Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

nos quais se modelizam três contextos teóricos, nomeadamente a *conformidade*, a *contestação* e a *conflagração*, percorrendo transversalmente a temática proposta. A *conformidade* corresponde às teorias e às experiências tradicionalmente descritas como hegemónicas, com sucessivas adequações para assegurar o pleno funcionamento do capitalismo. A *contestação* representa as teorias responsáveis por evocar as principais demandas democráticas, a partir das lutas e da participação nas esferas formais de decisão. A *conflagração* dá nome às teorias vinculativas à ideia de democracia radical, em que o conflito e o indivíduo (organizado ou não) são necessários a uma sociedade diferente da que agora se apresenta.

O estudo se desenvolve a partir de duas realidades, paradoxalmente próximas e distintas (como a do Brasil e de Portugal), situado na relação histórica entre os dois países. Ao mesmo tempo, as indicações dos estudos quanto às vertentes da autonomia e da participação democrática apontaram Portugal como um *espaço* que possibilitaria análises distintas e contínuas em relação à temática. Assim, a pesquisa ocorreu como parte do acordo firmado entre a Universidade Federal do Amazonas com a Universidade do Minho (2011) para a formação de pesquisadores a partir do estímulo e da troca de experiências.

ASPECTOS METODOLÓGICOS ESTRUTURANTES DA PESQUISA

Os processos e as experiências metodológicas desenvolvidas, integram de forma articulada a interpretação dos resultados e expressam os caminhos e as descobertas resultantes da análise de conteúdo com o uso de dois *softwares* de apoio à análise de dados qualitativos, nomeadamente o *WebQDA* e o *Nvivo10*. Desse modo, o uso das tecnologias, embora não tenha sido uma preocupação central, se faz presente e, de algum modo, ajudou a dar maior visibilidade às opções políticas e metodológicas adotadas.

A interpretação dos dados possibilitou que a teoria constituída nos capítulos iniciais fosse integrada, complementada e ampliada. Assim, os três *corpus* teóricos (*conformidade*, *contestação* e *conflagração*) serviram de contextos, nos quais foi possível acomodar quatro categorias resultantes de um processo denominado nesse estudo de organização *composta* ou *mista*. Nesse processo de categorização houve esforço para seu aperfeiçoamento com encaixes, junção de termos, questões, conceitos e os dados que, paulatinamente, foram indicando a consolidação das categorias escolhidas, numa íntima relação com o quadro teórico e com os dados construídos. O processo de categorização e interpretação dos dados tornou evidente que a Escola *Ipanoré* possui um plano da *realidade* vivida que se acomodava

coerentemente na construção metodológica estabelecida. Porém havia excertos que mesmo significativos e parte das principais categorias construídas não se adequavam ao plano disposto, dando origem ao plano da *idealidade*. Desse modo, o plano da *realidade* é reflexo dos dados em que a escola manifesta as principais características de sua prática cotidiana, enquanto o plano da *idealidade* corresponde a um desejado motivador de práticas educativas rumo a uma escola diferente da que se apresenta. Como parte desse processo de organização dos dados, as categorias resultantes se fizeram presentes na organização dos três contextos (*conformidade*, *contestação* e *conflagração*) e dois planos de análises (plano da *realidade* e plano da *idealidade*) sendo representadas nesse estudo de caso pela *democracia*, *autonomia*, *consenso* e *conflito*.

O estudo revelou ainda algumas singularidades que contemplam a natureza pessoal de como se estruturou essa pesquisa. Nesse caso, o capítulo, que tradicionalmente apresenta a interpretação dos resultados da pesquisa, agregou os aspectos metodológicos. Assim, o estudo de natureza qualitativa e desenhado como estudo de caso, privilegiou a análise da informação recolhida através da técnica de análise de conteúdo, de modo que os fundamentos e os pressupostos epistemológicos fossem parte do desenvolvimento de um conjunto de práticas e de articulações próprias, direcionadas e resultantes da experiência construída no seu processo de interpretação.

REFERENCIAL TEÓRICO ADOTADO

O desenvolvimento do estudo teve em consideração duas grandes preocupações: a primeira, pretendendo estabelecer parâmetros teóricos consistentes que pudessem dar conta da realidade escolar quando vista pelos ângulos da democracia e da autonomia; e a segunda relacionada com a clarificação das ideias contidas em tais conceitos, de modo que pudessem desvelar a intenção comunicativa, bem como as opções políticas e teóricas assumidas. Desse modo, ao longo do trabalho houve a preocupação revelada no constante diálogo estabelecido entre aquilo que está dito, aquilo que está sendo feito e aquilo que se pensou sobre as principais temáticas abordadas. Assim, se arquitetou uma coerência entre todas as etapas do estudo, focando três contextos teóricos, nomeadamente os relativos à *conformidade*, à *contestação* e à *conflagração*, e a partir dos quais foi possível dimensionar as concepções de educação, de democracia e de autonomia.

Como delineado na organização e no planejamento da pesquisa, a questão da democracia se revelou crucial para o entendimento da escola atual, visto ser esse o principal

mote que lhe subjaz. Por isso, foi necessário estabelecer os caminhos conceituais e históricos por si percorridos até suas manifestações cotidianas. Aqui, foram evocados um conjunto de autores que possibilitaram constituir um aporte teórico acerca dos princípios democráticos adequados ao tempo e aos interesses vigentes, com destaque para seus aspetos limitadores e excludentes. Assim, o conceito em causa se revelou em, pelo menos, três vertentes: a democracia clássica, representativa, onde a participação do indivíduo era inviabilizada por seus impulsos irracionais, favorecendo a sua manipulação e a democracia que, concebendo a complexidade da organização social, impossibilitava a participação direta do cidadão e, daí, a necessidade de sua representação. Nestas duas situações, a democracia representativa converge para contextos em que o cidadão está impossibilitado de decidir individualmente sobre sua vida e sobre os rumos da sociedade, compondo a teoria da *conformidade* e oferecendo as bases do sistema capitalista democrático. Por último, na terceira vertente, emerge o conflito entre a democracia e o capitalismo, com necessidade de gerir as exigências dos cidadãos e do capital, recorrendo a um conjunto de soluções que, gradualmente, foram atribuindo mais poder a este último. Inicialmente, o conflito foi mediado pela organização de uma economia política pautada pela ideia de que, para ser compatível com a democracia, o capitalismo deveria ser regulado. A partir daí, e com as sucessivas crises evidenciadas nessa relação, o capitalismo assumiu múltiplas formas, em todas persistindo o conflito que foi sendo integrado pelas vias formais das teorias da *contestação*, ao mesmo tempo que podia ser consecutivamente reconfigurado pela *conformidade*, para gerar novas acomodações e remodelações do capitalismo e da democracia, sem que isso significasse a concretização da promessa de um mundo melhor.

O resultado das três visões explanadas resultou em um conflito contínuo, acomodado em determinado tempo e espaço pela relação que a *conformidade* e a *contestação* consolidaram, tendo por base a liberdade e a igualdade de acesso aos bens sociais. Para Sousa Santos (2013), esta mudança alterava os termos do conflito distributivo, apesar de não o eliminar; pelo contrário, tinha todas as condições para potenciar, assim que abrandasse o crescimento econômico (o que acabou por suceder). Em consequência das manobras e da forte relação construída, o capitalismo e a democracia se desenvolveram com maior liberdade e se impuseram como único caminho num modelo vertical desenvolvimentista que deveria ser seguido pela sociedade, em especial pelas economias ocidentais. Nesse percurso se destacam a diversidade de definições e de formatos que a democracia e o capitalismo assumiram, de modo a acomodar ou a reativar o conflito existente entre si. Em 2008, a crise

econômica acentuou ainda mais a fissura, sendo os fatores econômicos - aliados à questão do terrorismo – a oferecerem novos campos de divergência, pois sob os auspícios da estabilidade econômica e da luta contra o terror, os princípios da liberdade e do acesso aos bens e serviços foram seriamente afetados. Essa realidade retomou os pressupostos das teorias da *conflagração*, os quais davam como quase incestuosa a relação edificada entre o capitalismo e a democracia, no sentido de se auto preservarem. Em contrapartida, também se acentuaram os riscos de que, divididos, estivessem mais vulneráveis e suscetíveis aos movimentos reacionários (e mesmo ditatoriais) amparados pela *conformidade*. Na verdade, se retomou a luta entre uma sociedade capitalista, marcada pela competição e pelo individualismo, e a procura de um caminho que tivesse como alicerce o teor coletivo e uma perspectiva radical de democracia.

As leituras e as análises conduziram, irremediavelmente, à constatação de que a democracia se efetiva vinculada às questões da formação do próprio Estado, pelo que foi necessária uma abordagem que atendesse à formulação desse conceito e do modo como esse se sustenta a partir das políticas sociais em andamento. Ao longo dessa construção teórica e histórica, emergiram, por assim dizer, dois tipos de Estado: o primeiro, designado de Estado liberal, característico dos sistemas capitalistas que o desejam neutro e potenciador da livre iniciativa e concorrência num cenário típico das teorias da *conformidade*; e o segundo, integrando as teorias da *conflagração* e representando o modelo de Estado proposto por Marx (1998), marcado pela defesa do proletário e dos interesses (igualmente de poder) com a superação do Estado burguês.

Outro ponto relevante na construção efetuada considerou que a noção tradicional de Estado, ligado à de território, se encontra ameaçada devido ao complexo processo de globalização. De outro modo, se evidenciou que o Estado persiste, embora sendo repensado e/ou compreendido a partir de questões que o contexto demanda, tais como a pressão do capitalismo para sua diminuição. Tradicionalmente, a ideia de Estado mínimo se relacionou com situações, nas quais o capital internacional (ou global) encontrava fortes regulações com o objetivo de impor normas para se auto legitimar na sua esfera de atuação local. De fato, as populações tendem a exigir um Estado presente que, além de responder às necessidades básicas do ser humano, possa também equilibrar o jogo de forças entre o trabalho e o capital.

Entre o global e o local, o Estado tende a conciliar as pressões com medidas que procuram responder às exigências das grandes empresas, mas que, em contra partida, também geram empregos e recursos para a economia local. Tal movimento concilia esses

interesses e concorre para a existência do Estado e dos benefícios para a elite local, a partir das premissas da *contestação*. Assim, o global e o local dividem espaço e condições para garantir o poder, mesmo que o Estado se apresente na configuração de Estado mínimo. Nesses casos, não ocorre a sua ausência ou a perda do poder dos grupos locais já posicionados; ao invés, essa prática lhe assegura, proporcionalmente, maior força e controle, passando a intervir como um grande fiscal da livre concorrência e iniciativa, além de ampliar seus mecanismos de controle e de atuação junto às camadas populares.

As características enunciadas não são capazes de fundamentar a uniformidade de ideia de Estado, dado que cada um se compõe e se desenvolve a partir de condições e de especificidades próprias, encarregues de criar condições para que a economia capitalista possa se desenvolver. Todavia, o modelo de Estado marxista ainda não foi capaz de se estabelecer e o Estado liberal foi superado (ou transformado) pela democracia. Por outro lado, o Estado precisou de criar novas políticas que traduzissem mecanismos eficientes para sua produção e reprodução, além de efetivarem a democracia. Assim, um Estado que não possui quantidade e eficiência em suas normas e políticas, pode facilmente ser contestado.

A configuração das políticas democráticas de legitimação do Estado parece ocorrer a partir de três parâmetros. No primeiro, o processo de globalização articula as ações e dispõe as políticas em uma espécie de rede global, independente do nome, do lugar e do espaço em que se desenvolvem, assumindo aspetos e interesses típicos do capitalismo globalmente disseminado. No segundo parâmetro, as políticas são enlaces e faces da dicotomia local/global, constituídas em pelo menos três etapas, nomeadamente a agenda, a elaboração e a execução. Por fim, o terceiro parâmetro situa a sua organização como parte do enfrentamento e da denúncia de sua uniformidade. Embora, como referido anteriormente, não exista somente um formato de Estado para todas as regiões. Por exemplo, em alguns países emergentes da América Latina, a promessa do Estado do Bem-Estar ainda não se cumpriu. Nesse cenário, se torna mais complexo pensar e propagar a teoria do Estado mínimo com políticas sociais reduzidas. Para esse contexto, o capitalismo se adaptou, sem que isso tenha significado o abandono de suas políticas e/ou a redução de seus interesses.

As questões elencadas sobre a democracia e o Estado se entrelaçam ao longo da pesquisa e encontram a escola como espaço privilegiado para a prossecução das suas políticas. Desse modo, na calha das teorias da *conformidade*, as políticas educativas tendem a se refletir nos campos sociais, culturais e de aprendizagem, ou seja, envolvendo o ambiente familiar, a sua situação econômica e a própria comunidade. Paralelamente, suscitam a

urgência da escola se modernizar técnica e pedagogicamente para atender as demandas pessoais e sociais dos estudantes. No caso merece realce a (cada vez mais precoce) retirada das crianças de seus lares para justificar e compor o projeto de sociedade democrática clamado pelo cidadão e pela própria expansão do capitalismo. Nessa linha de pensamento, a *contestação* situa sua análise na precariedade das formas de participação e nas decisões acerca das políticas educativas, nela ocorrendo a consolidação do aparato escolar como direito legalmente instituído, com prioridade aos princípios democráticos da inclusão e da participação, de modo que ambos propiciem um consenso em relação aos conflitos emergentes. Aí, pela participação política, a escola será uma exigência social que não depende do dever do Estado, pois ao ser reclamada pelo cidadão passa a constituir um bem e um direito subjetivo da pessoa, para o qual a família é (também) responsabilizada. As teorias da *conflagração* percebem a instituição escolar, a partir de seu caráter reprodutivista, transformador e mediador. Isto é, na perspectiva de reprodução, a escola representa em suas práticas a dominação e enquanto transformadora lhe é atribuído um poder, pelo qual é capaz de processar mudanças e transformações profundas na sociedade. Para essas teorias, ao se considerar a escola como reprodutora, se perdem processos e práticas de oposição aos valores dominantes, pois a reprodução social e cultural nunca é completa face ao confronto com elementos de oposição, mesmo que sejam, em alguns casos, pouco conscientes. Do mesmo modo, quando se considera a escola como transformadora (ou ingenuamente redentora) da sociedade lhe é atribuído um poder perante uma realidade que, para além de reproduzir, tem sido um dos agentes antigos em sua construção. Nos dois casos, é preciso considerar que a sociedade que sofre com a crise no sistema de educação é a mesma que a produz e reproduz. Assim, para a *conflagração* é essencial desconfiar da democracia, do Estado e de suas políticas, para que a educação possa desenvolver pensamentos e práticas não alienantes. De forma semelhante, informa que o foco da individualidade mercantilizada seja deslocado para uma concepção de classe, como forma de opressão central, sem que isso signifique o desprezo por questões de índole mais particular. Ora, para a *conflagração*, a lógica revolucionária da educação deve colocar as condições de realização da mudança sob constante escrutínio, para que não seja afetada pela constância ou pelo consenso que não seja revolucionário.

Percorridos os trilhos que entrelaçam a democracia, o Estado, as políticas e a escola foi necessário compor um referencial histórico e conceitual da autonomia. Desse modo, o conceito foi discutido a partir dos movimentos e/ou das correntes de *contestação* opositoras

à consolidação do capitalismo, acabando por ser incorporadas pela *conformidade* como parte dos mecanismos a si adstritos. De outro modo, a autonomia também pode ser percebida como parte das teorias da *conflagração* e, nesse caso, faz parte da insurgência em que se destacaram os pensamentos de Marx (1999): identificação da luta de classe, de Rousseau (1985): a questão da liberdade, de Kant (2008): as normas e valores sociais e de Proudhon (1975): a questão colaborativa e associativa tida como marginal pela *conformidade*. Assim, as ideias de autonomia também estiveram historicamente vinculadas às lutas dos trabalhadores pela defesa do alargamento das bases democráticas das relações sociais e políticas.

Como parte dos referenciais para análise da Escola *Ipanoré*, enquanto organização educativa, foram evocados dois modelos tradicionalmente usados para tais contextos, nomeadamente o burocrático e o político. No modelo burocrático, a autonomia é tida como um processo de dominação, uma luta de poder e de interesses económicos, sendo entendida substancialmente como uma disfunção burocrática. A partir daí, a ideia de autonomia é normativa e burocraticamente centralizada, chegando às escolas devidamente validada e orientada em seu processo constitutivo pelo poder central. Assim, os instrumentos de controle são claros e servem de apoio e/ou de justificação ao desenvolvimento de práticas burocráticas no interior da escola. No que concerne ao modelo político, a autonomia é compreendida como responsável pelos conflitos e pelas perspectivas de mudança política e social, com questionamentos sobre as relações de poder, de dominação e de controle, se manifestando politicamente de forma desconcentrada e pactuada. Enquanto política desconcentrada, a autonomia é a base dos questionamentos, mas também representativa de como os poderes locais estabelecem um controle acirrado e perverso em relação às estruturas (que permanecem burocráticas e centralizadas). Na autonomia política pactuada há uma espécie de “livre adesão” aos pactos e aos acordos, sejam de âmbito local, nacional e/ou global, apesar de pelo uso de recursos financeiros e menor burocratização, a organização escolar procure, dependendo dos referenciais adotados, criar espaços e processos mais autênticos de autonomia. De fato, nos dois modelos sobressai que, dependendo do momento e dos referenciais adotados, a autonomia pode ser justificada ou evocada a partir de racionalidades distintas, próximas, distantes ou simultaneamente presentes nas concepções da *conformidade*, da *contestação* e da *conflagração*.

As questões da democracia, da autonomia e da educação foram também revistas no contexto da educação brasileira em suas vertentes conceituais, históricas e normativas

presentes nas políticas educativas. Nesse esforço, as principais fases históricas foram retratadas, de modo que ficassem explícitas as manifestações das teorias da *conformidade*, da *contestação* e da *conflagração*. No contexto brasileiro, a educação e a autonomia foram associadas às lutas pela liberdade, pela democracia e pelas garantias dos direitos fundamentais da população. Assim, ambas podem ser circunscritas ao processo histórico, o qual contemplou os principais fatos ocorridos da colonização até à busca por garantias e por direitos fundamentais do cidadão nos últimos anos.

Para tornar a análise mais inteligível, a educação e a autonomia foram dispostas em três grandes momentos da história brasileira, nomeadamente o processo colonial, o período ditatorial e a redemocratização do país. De modo geral, o primeiro período retratado é caracterizado pelas lutas políticas pela libertação e pela autonomia, seja na representação Coroa-Colônia ou internamente entre regiões econômica e geograficamente distintas. Assim, se tornaram evidentes os conflitos, merecendo destaque o fato de algumas regiões (como a Amazônia) serem espaços políticos e geográficos de profunda exploração, de condições precárias de sobrevivência, de recrutamento militar forçado, de pouca visualização política no cenário nacional e de diversas tensões que, de forma geral, se ligavam ao caótico contexto socioeconômico regional. Nacionalmente, o Brasil viveu vários momentos de crise e de acomodação dos interesses da *conformidade*, a partir de acordos que manobravam os interesses da *contestação*. Na Amazônia, a extrema condição de pobreza originou movimentos radicais (como a “Cabanagem”) e, de modo geral, no cenário nacional as revoltas acabavam sendo contornadas por acordos e por reordenação das estruturas de poder; mas na Amazônia, os “cabanos” destruíam as estruturas de poder e de exploração por várias regiões do sertão, além de recusarem qualquer tipo de acordo e, por conta disso, são considerados sanguinários, ignorantes e radicais. No campo educacional brasileiro, se destaca a presença e a saída dos Jesuítas, a responsabilização local pela escolarização e os primeiros esforços para a oferta de ensino público. No campo normativo, a primeira constituição de 1824 possui um *status* avançado para seu tempo, prevendo garantias legais para a gratuidade da instrução primária, além da criação de colégios e de universidades. Nesse cenário, grande parte da população é desprovida da posse da terra e de títulos de nobreza, embora convictos de que a escola lhes dará o prestígio social e algum poder político.

O segundo momento (histórico e político) do Brasil pode ser compreendido entre 1930 e 1984 e caracterizado pela introdução da produção capitalista, pelos debates acerca do ensino público e privado e pelo recrudescimento político com um regime ditatorial. No

campo da educação surgiram, antes do recrudescimento da ditadura, experiências populares com a educação de adultos (e muitas outras) motivadas pelo ideário escolanovista com apelo para a educação pública. Concretamente no Amazonas, a presença do capitalismo ocorreu em duas vertentes, uma com a política de industrialização da Zona Franca de Manaus e a outra com a exploração dos seus recursos naturais. Por seu lado, o campo educativo continuou precário, sob total responsabilidade do poder local e de ações filantrópicas.

O terceiro momento retratado evidencia a democratização das estruturas sociais e políticas e a ampliação e a desconcentração da rede pública escolar. Politicamente, houve uma transição pacífica com a eleição indireta de Tancredo Neves e com a eleição direta de quatro outros presidentes, nomeadamente Fernando Collor (que sofreu impeachment em 1992), dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro governo de Dilma Rousseff (2010-2014). O percurso evidenciado configurou poderes partidários e ideológicos distintos, embora organizados a partir da mesma concepção hegemônica, presente até nas políticas sociais e inclusivas e voltadas para o neoliberalismo. Desse modo, os sucessivos governos democráticos asseguram um processo importante de inclusão econômica, política e social aos mais pobres e marginalizados. Ao mesmo tempo, os governos mantiveram sua legitimação econômica pela estabilização e pela proteção das grandes fortunas e do capital. Normativamente, a educação sofreu mudanças profundas com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases 9394/96. Nas duas últimas décadas, os programas educativos foram sendo associados a programas sociais que, pela presença das crianças e jovens nas escolas, permitem assegurar outros (e mais) benefícios. No caso do Amazonas, a política assistiu à criação de um bloco que alterna seus representantes no poder e que, nos períodos eleitorais, são oposição entre si e, para além de representarem um único projeto, tão logo se encerre o processo eleitoral se reorganizam e fortalecem suas alianças. Apesar dessa constatação, o campo educativo registra uma ampliação significativa da rede física escolar em áreas afastadas da capital do Estado.

RESULTADOS ALCANÇADOS

Em relação aos dados obtidos, estes permitiram novas perspetivas que se revelaram vinculativas e sequenciais ao campo teórico, resultando dos processos democráticos e de autonomia vivenciados pela escola. Desse modo, as categorias construídas são parte de uma experiência combinada daquilo que tradicionalmente se consideram categorias emergentes

e daquelas que são predeterminadas. Ou seja, são parte do que se considerou significativo nos excertos, ao mesmo tempo que revelam ligações com as principais temáticas da pesquisa se configurando no que se denominou de processo composto ou misto de formulação de categorias. Do mesmo modo, é pertinente afirmar que os resultados obtidos foram trabalhados a partir de duas experiências significativas. A primeira constituída na validação de dados que, para além da exigência formal, representou um exercício e uma experimentação de um processo visível e possível de aperfeiçoamento em futuros estudos. A segunda foi o uso de dois *softwares* tipo QDA (*webQDA* e *NVivo10*) que assegurou praticidade, visibilidade e rapidez nas constantes reordenações e reconstruções das categorias de análise e, nos dois casos, também trouxeram evidentes contribuições para o exercício profissional do pesquisador e da própria pesquisa na área da política educativa.

Na organização dos dados emergiu a necessidade de uma configuração que fosse capaz de contemplar aquilo que a escola vive e desenvolve, com o que deseja ou busca. Desse modo, no processo de interpretação ficaram evidenciados dois planos de análise, nomeadamente os planos da *realidade e da idealidade*. O primeiro plano se estruturou a partir dos aspetos teóricos e metodológicos, com os quais a democracia e a autonomia se apresentam no cotidiano da escola. O plano da realidade acentuou as teorias da *conformidade* e da *contestação* com a tênue manifestação da *conflagração*. Nesse caso, foi possível indicar que a instabilidade política e a crise económica fortaleceram as teorias da *conformidade* que procuram absorver e obscurecer as teorias da *contestação*. O segundo plano, o *plano da idealidade*, está amparado na existência de uma intencionalidade consciente que busca a inversão das lógicas empíricas e racionais. Essa intencionalidade pode ser facilmente identificada no que os docentes, os estudantes e os demais profissionais expressaram como desejo ou como motivação para sua própria permanência na escola. Ao expressar uma intencionalidade que se opõe à realidade vivida, o plano da *idealidade* demonstra certa adequação ao que foi atribuído como característica para a *conflagração*, pois procura pela rutura e pela mudança nos contextos e nos modelos vigentes. Os dois planos percebidos nas fontes de dados também puderam ser contemplados por um referencial teórico consistente que, em parte, integrava os capítulos desenvolvidos. Assim, mereceram realce as obras de Husserl (1990), de Freire (1982), de Jackson (2001) e de Lima (2011), pois os autores demonstram, a partir de fundamentos e de práticas, a existência e a demarcação dos dois planos identificados.

No imbricamento já exposto, entre o campo teórico e os dados obtidos, a organização da matriz de análise contemplou quatro categorias que, pelos objetivos e pelas hipóteses construídas para o estudo, necessitavam ser parte dos dois planos de análise (também construídos). Os excertos presentes nas categorias revelam uma coerência em relação aos princípios e aos interesses que a escola adota, mas muitos momentos chegam a ser redundantes pela frequência, pela constância e pela similaridade daquilo que é dito. Desse modo, as categorias *democracia*, *autonomia*, *consenso* e *conflito* revelam uma escola que valoriza a inclusão, mas que deseja o exercício do poder coercitivo em relação ao aluno e à comunidade. Por outro lado, pelos mesmos mecanismos, se questionam as condições de dominação que lhes são impostas, tornando os conceitos e as categorias manobráveis em função dos contextos. Assim, as quatro categorias construídas refletem e são refletidas pelos excertos presentes nos dois planos e, em cada um, se dispõem os três contextos - *conformidade*, *contestação* e *conflagração*. Como dito, em cada plano e contexto, as categorias revelaram realidade e peculiaridades, ao mesmo tempo que contemplaram as intencionalidades e as finalidades contidas nos excertos, sem desconsiderar os referenciais que foram evocados para sustentar e para ajudar a interpretação dos dados.

De maneira geral, a interpretação dos resultados nos dois planos, três contextos e quatro categorias pode ser assim revista. O plano da *realidade* apresentou dados significativos que indicaram a prevalência da *conformidade* e da *contestação* (cf. Tabela 01), se ressalvando ainda que esta última possui muitas de suas conquistas paulatinamente incorporadas e reordenadas para os objetivos da *conformidade*. Exposta nesse plano, a *conflagração* é uma visualização concreta das possibilidades de mudança, isto é, não representa práticas ou experiências alternativas ao modelo capitalista, mas somente formas que os sujeitos encontram de perceber os seus mecanismos de dominação e de procurar soluções, deixando evidente que a força de sua dominação não impede que se pense alternativas, para além daquilo que se apresenta e que oprime. O plano da *idealidade* se evidenciou tenuemente nos dados obtidos, mas sua força foi tão significativa que *saltava aos olhos*, pois a realidade vivida era distinta da diversidade de desejos e de necessidades que os sujeitos expressaram em suas falas ou nos documentos construídos coletivamente no interior da escola. Do mesmo modo, o plano da *idealidade* apresenta em seus resultados uma espécie de equilíbrio, se considerarmos os percentuais dos excertos apresentados em cada contexto (cf. Tabela 01).

Tabela 01 Comparativo entre os planos de análise

	Excertos	%	Contextos	Excertos	%
Plano da realidade	644	89%	Conformidade	245	38%
			Contestação	305	47%
			Conflagração	94	15%
Plano da Idealidade	81	11%	Conformidade	30	37%
			Contestação	26	32%
			Conflagração	25	31%
Totais	725	100%			

De modo geral foi possível perceber que a organização escolar concentra “sobre si” múltiplos olhares e práticas relativamente às questões representadas pelas categorias, pois (na realidade) não são isoláveis, mesmo que as marcações indiquem maior ou menor regularidade nas categorias, contextos e planos. De fato, é possível perceber um processo interativo que, dependendo das condições objetivas e dos referenciais adotados, se aproxima, negocia e incorpora características típicas de um ou de outro, em espaços e em tempos diferentes, alternados e mesmo concomitantes. Assim, é possível afirmar que a dinâmica existente no interior da organização escolar obedece à lógica descrita por Friedberg (1993, pp. 94-95), como sendo o resultado de um processo concreto de interação. Para o autor, nessas circunstâncias há a presença de mecanismos de troca e de influência recíprocos, dado que uma organização define os problemas, respondendo-lhes, sendo por eles influenciada (porque lhes dá resposta). Nesse sentido, ao tecer relações privilegiadas com interlocutores externos, a organização estrutura o seu meio ambiente, abrindo-se-lhe (ao mesmo tempo e seletivamente).

Do mesmo modo a *conflagração* última interpretação suscitou a urgência de uma transformação que deve ter em conta que o capitalismo não vai desaparecer, simplesmente por sermos pacientes. Para Mouffe (2013) precisamos nos envolver numa estratégia de engajamento agonístico que marque nossas convicções em uma verdadeira “guerra de posição”. Ao declaramos nossas posições é possível que os sujeitos em seu cotidiano também percebam mecanismos de mudança e de transformação vinculasivas ao contexto de *conflagração*, sendo que, para esta pesquisadora, é possível que a escola perceba que a palavra que ora oprime, é parte do seu verbo que liberta.

A pesquisa desenvolvida não teve como objetivo criar receitas ou estabelecer juízos de valor sobre o que a escola faz ou deixa de fazer. De certo modo, procuramos responder às indagações que nos inquietam e nos motivam a buscar respostas e alternativas para a compreensão de nosso cotidiano. Por outro lado, não foi possível impedir que a força das práticas sociais, pessoalmente desenvolvidas, não fossem contaminadas pelos enfoques teóricos adotados e que colocassem em evidência aquilo que se pensa e se deseja para a educação. Nesse sentido, a situação de *Ipanoré* (e de muitas outras escolas) e a própria realidade vivenciada nos apresentam certo temor, pois conjugam indícios de que a *conformidade*, amplamente manifesta no plano da *realidade*, se apresenta reforçada no plano da *idealidade*, o que, de certo modo, torna as práticas cotidianas da *contestação* minadas pelos interesses conformistas, mascarando-as e manobrando-as com o uso do corolário da democracia e da autonomia.

De tudo o que foi dito, pensado e vivido ao longo da pesquisa e da interação com a temática escolhida, consideramos que o posicionamento em relação aquilo em que acreditamos, é a forma mais clara de construir hoje a sociedade que queremos. O que acabamos de dizer significa que fazer ciência não é isento de valores dado que até a própria escolha da problemática contém em si uma valorização, um posicionamento do investigador ou da investigadora.

A força com que a *conformidade* avança em todos os campos, especialmente no educativo, é em parte resultado de uma intimidação ou neutralidade que os pesquisadores têm adotado em suas pesquisas e condutas, pois ao não nos posicionarmos, abrimos terreno para aquilo que a *conformidade* teórica cotidianamente já instituiu. Desse modo, é necessário estabelecer uma visão viável de democracia radical que esteja pautada na realidade, mas radicada no campo dos nossos desejos e aspirações, pois sem o campo da crença se torna inviável a construção de um discurso crítico ou de possibilidade utópica. Logo, enquanto a realidade persiste é necessário que se impeça que a *conformidade* ganhe força e incorpore as conquistas da *contestação* e que ameace o direito que temos de pensar e de agir em prol da construção de uma sociedade diferente e, se possível, melhor para todos.

A VISION ABOUT THE SCHOOL AND DEMOCRACY IN THE AMAZON SCENARIO

ABSTRACT - The study corresponds to a panoramic view of an investigation of a qualitative nature, in a case study drawing, empirically carried out in a school fictitiously called *Ipanoré*. The technique used in data systematization was content analysis, mediated by the use of two qualitative data analysis *software*, *WebQDA* and *Nvivo10*. The proposed analysis is based on three theoretical contexts - *conformity*, *contestation* and *conflagration* - that cross transversally the understanding of the theme and the data resulting from the empirical research. In a special way, the empirical research highlights an interpretation that combines theoretical references, methodological questions and results, based on the formulation of the three contexts (*conformity*, *contestation* and *conflagration*), of two plans of analysis (*reality* plane and *ideality* plane) and of four categories (*democracy*, *autonomy*, *consensus* and *conflict*). As for the categories, it is important to mention that they are traditionally defined as *pre-existing* or emerging, but in this study they are presented under the view of a differentiated logic, resulting from a composition of successive analyzes that make them representative of both the theoretical contexts produced and the two analysis plans revealed in the obtained data and, therefore, can be typified as *composite* categories. The research, in its analyzes and conclusions, expresses the political and methodological options adopted, but it does not make an effort to prospect for prescriptions and does not present itself as an evaluator of what the subjects think and/or do in the daily life of the *Ipanoré* school.

Key-words: School, democracy, autonomy and educational policy

REFERÊNCIAS

- Freire, P. (1982). “Educação: o sonho possível”. Em C. R. (org.), **O educador: vida e morte**. Rio de Janeiro: Graal.
- Friedberg, E. (1993). **O poder e a regra**. Lisboa: Instituto Piaget.
- Husserl, E. (1990). **A ideia da fenomenologia**. Lisboa: Edições 70.
- Jackson, P. (2001). **La vida en las aulas**. Madrid: Morata.
- Kant, I. (2008). **A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, www.lusosofia.net.
- Lima, L. (2011). **A escola como Organização Educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez.
- Marx, K., & Engels, F. (1998). **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes.
- Marx, K., & Engels, F. (1999). **O manifesto comunista**. (e. www.jahr.org, Ed.) Edição Ridendo Castigat Mores.
- Mouffe, C. (2013). **A vibrant democracy needs agonistic confrontation**. (B. Đorđević, Entrevistador) Zagreb: Citizenship in South-East Europe.
- Proudhon. (1975). **O que é a propriedade**. 2ª ed.. Lisboa: Editora Estampa.
- Rousseau, J.-J. (1985). El contrato Social. (E. e. www.jahr.org), Ed., & R. R. Silva, Trad.) Madrid: P.P.P Ediciones.
- Sousa Santos, B. (2013). **Democracia ou capitalismo?** Obtido de Outras palavras: <http://outraspalavras.net/posts/democracia-ou-capitalismo/>

DIVISÃO DISCURSIVA NAS CAMPANHAS TELEVISIVAS DO PLEBISCITO DE 2011 DO PARÁ

Evelyn Cristina Ferreira de Aquino

Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutoranda em Ciências da Comunicação pela Universidade do Minho. Membro do Projeto de Pesquisa A Trajetória da Imprensa no Pará, apoiado pelo CNPq.

evycristina@yahoo.com.br

RESUMO

O artigo aborda como se constituíram os discursos nas campanhas televisivas das frentes pró e contra a criação dos estados do Carajás e do Tapajós no plebiscito de 2011, no Pará. O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral começou no dia 11 de novembro e encerrou no dia 7 de dezembro. Foram 80 programas veiculados e 20 analisados no estudo, a partir da análise do discurso na vertente de Mikhail Bakhtin. As frentes de campanha trabalharam com estratégias que ofertaram dois macrodiscursos: o discurso cultural da integridade e união da população contra a divisão e o discurso econômico dos novos estados como solução para os problemas do Pará.

Palavras-chave: Plebiscito no Pará; Discursos; Amazônia.

1 O PLEBISCITO NO PARÁ

No dia 11 de dezembro de 2011, a população paraense protagonizou um acontecimento histórico na trajetória político-democrática do país, por meio da decisão, em plebiscito, sobre a configuração político-territorial do Estado do Pará. No plebiscito, foram às urnas 4.848.495 eleitores, dos quais 66,6% decidiram pela não criação do Estado do Carajás e 66,08% votaram contra a criação do Estado do Tapajós (Tribunal Superior Eleitoral, s.d.).

A Constituição de 1988 prevê, no Capítulo I, quanto à organização político-administrativa do Estado, artigo 18, a convocação de plebiscito em casos de decisão sobre desmembramento, incorporação e subdivisão de estados com anexação a outros, ou a criação de novos territórios federais, estas ações são reguladas por Lei Complementar (Brasil, 1988).

A votação plebiscitária é regulamentada pela Lei n° 9.709/98, que determina a participação da população diretamente interessada na decisão sobre desmembramentos de territórios e criação de novos estados. No plebiscito no Pará, o planejamento, organização

e execução da propaganda eleitoral gratuita e obrigatória foi regulada pela Resolução nº 23.354/2011, do Tribunal Superior Eleitoral. A Resolução configurou ainda o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) que foi transmitido no rádio e na TV de 11 de novembro a 7 de dezembro de 2011.

Neste artigo, fazemos uma análise das estratégias discursivas presentes em programas do HGPE, das frentes pró e contra a criação dos estados do Carajás e do Tapajós no plebiscito de 2011, no Pará. Estratégias discursivas correspondem, aqui, tanto às formas em que os discursos foram organizados, os aspectos e mecanismos técnicos usados para construir as campanhas televisivas como ao uso de determinado discurso.

As campanhas televisivas do plebiscito no Pará não tiveram por função apenas esclarecer as propostas de criação de estados e direcionar o cidadão ao voto, mas irradiar os efeitos do debate para o futuro. As campanhas almejavam resultados, levantaram questões, incentivaram comportamentos e opiniões nos destinatários que continuaram reverberando após o plebiscito de 2011, cristalizando imaginários sobre a Amazônia e sobre o Pará e produzindo outros para circular, movimentando no tempo a temática da criação de novas unidades federativas.

Nas eleições de 2012 para os cargos de prefeito e vereador, e de 2014, para deputado estadual e federal, senador e governador, foi possível observar os desdobramentos das campanhas e do resultado do plebiscito de 2011 e reviver intensamente argumentos sobre o reordenamento do território paraense. Segundo Lúcio Flávio Pinto (2014), a bandeira de oposição aos novos estados foi levantada por políticos que possuíam sua força eleitoral nas regiões de Belém, enquanto que os candidatos fortes na região do Carajás e do Tapajós defenderam a criação dos estados.

Em 2016, ano de eleições municipais para prefeito e vereador, aguardamos a rearticulação da temática do plebiscito nas estratégias discursivas dos candidatos a cargos administrativos, mas observamos que a discussão não foi retomada neste momento, tendo em vista outras questões mais urgentes e necessárias, sendo temporariamente interrompido o seu fluxo discursivo no curso da história paraense.

2 A DISPUTA DISCURSIVA HISTÓRICA PRESENTE NO PLEBISCITO EM 2011

Os modelos de formação e organização territorial brasileira determinados para a região amazônica, desde o período colonial, atualizam questionamentos incômodos, para

uma região que vive entre o discurso da "unidade territorial" e o da urgência histórica de uma reestruturação geopolítica que promova o desenvolvimento de seus estados e municípios (Dutra, 1999).

Propostas de reordenamento do território amazônico surgiram no século XVIII por iniciativa do poder colonial, após a Independência do Brasil, e governos sucessores continuaram com as proposições. No entanto, a mudança de administração não mudava o aspecto centralizador da política (Dutra, 1999). Segundo Dutra (1999), as divisões realizadas resultaram em controle e formação de núcleos de defesa às intervenções externas, sem planejamento a longo prazo para ajustar os limites político-administrativas na região.

A divisão ou não do Pará para a criação de outros estados é uma disputa entre adversários históricos que perfazem e cristalizam discursos adversos sobre as regiões do Estado, em busca da concretização de seus interesses e do interesse dos grupos que defendem.

De acordo com Petit (2003), os movimentos que lideram o debate são de ordem regionalista - contra a criação de novas unidades federativas - e separatista - a favor dos estados. As práticas "regionalistas e nacionalistas" são ancoradas em argumentos dos diferentes setores que apoiam e recusam as ideias de criação do Carajás e do Tapajós e pautadas por "pressupostos culturalistas, demográficos e, sobretudo, econômicos, políticos e administrativos ou todos eles juntos" (Petit, 2003, p. 299). Ambos amparam suas ações na identidade construída simbólico-historicamente com o intuito de obter legitimidade para sua missão.

Os regionalistas se posicionam contra qualquer ameaça à unidade nacional e exigem do governo central maior atenção para com a região. Esse movimento pleiteia mais espaço político-administrativo, aspirando a ultrapassar os limites regionais. Uma grande preocupação com a perda da integridade do Pará é em relação à saída dos recursos minerais do Estado, localizados nos territórios separatistas (Petit, 2003).

O movimento separatista, por sua vez, deseja instituir novas unidades federativas, toma como um dos principais argumentos para a desvinculação das regiões, a inexistência de unidade cultural no Pará, agravada pelos intensos processos migratórios ocorridos no Estado (Souza, 2014). É um discurso que busca corroboração nos índices demográficos: apenas 21,53% da população do Estado são de origem paraense. A maioria, 78,47%, está dividida em "maranhenses (20,63%), mineiros (9,98%), rio-grandenses do sul

(6,31%), tocaninenses (6,08%), paulistas (5,23%), baianos (4,50%) e goianos (4,36%)" (Souza, 2014, p. 9). Há ainda pessoas de outros estados.

A região do Tapajós vem experimentando a mineração, principalmente de bauxita, o cultivo da soja e da madeira. Carajás tem como forte atividade econômica, a mineração, a pecuária e a madeira. A grande massa de imigrantes que o Pará recebeu no passado e, de certa forma, ainda recebe, diversificou amplamente sua identidade, despojando-a cada vez mais de sua cultura mais tradicional que é de influência indígena. A região do Carajás é indiferente a essa raiz indígena da população paraense, sendo mais próxima da cultura do Centro-Oeste e Nordeste do país. A cultura do Carajás é mais afinada com o transporte rodoviário do que o fluvial, com a geografia das pastagens e fazendas, à mata em pé (Pinto, 2013k, p. 11).

O tema da criação do Carajás e do Tapajós polarizou os debates sobre território, população e região entre separatistas e regionalistas no plebiscito de 2011, questões caras ao Estado-Nação. Os separatistas representam "grandes proprietários de terra, empresários e comerciantes do Sul e Sudeste do Pará e do Baixo Amazonas" (Petit, 2003, p. 255). Do outro lado, os grupos políticos e econômicos dominantes de Belém constituem a porção dos que não aceitam a fragmentação do Estado.

A extensa trajetória das discussões sobre as transformações nas fronteiras da região amazônica guarda semelhanças entre os discursos parlamentares da época de 1840 para a criação ou não da Província do Amazonas e os discursos atuais que circulavam no Congresso Nacional sobre a criação de estados a partir do desmembramento do Pará (Dutra, 1999). São semelhantes também aos discursos observados nas campanhas do plebiscito de 2011.

Caso a divisão para a criação dos estados viesse a ocorrer, a extensão e a distribuição da população entre as três unidades se estabeleceriam da seguinte maneira:

Tabela 1 Extensão territorial e população nos estados, com a divisão

Estado	População (hab.)	Participação da população (%)	Área (km ²)	Participação da população (%)	Densidade Demográfica (hab./km ²)
Pará remanescente ¹	4.651.889	65	245.635	20	19

¹ As frentes de campanha utilizaram termos de conotação oposta para se referir ao Pará caso o reordenamento de seu mapa viesse a ocorrer. As frentes pró-estados falaram em *Novo Pará*, enquanto que as frentes contra os estados o nomearam de *Parazinho*. Sem aderir a um desses posicionamentos, utilizamos a expressão *Pará remanescente*.

Carajás	1.327.092	19	285.274	23	5
Tapajós	1.131.484	16	718.588	57	2
Total	7.110.465	100	1.249.497	100	6

Fonte: Souza, 2014.

A Tabela 1 acima aponta que haveria uma perda substancial de área do atual Pará com a formação dos estados, mas com a manutenção de uma densidade demográfica consistente. Questão fundamental que acionou interesses dicotômicos nas frentes e suas campanhas veiculadas no HGPE. Por um lado, de manutenção das formas de poder edificadas na região que defendem os limites geométricos tradicionais, ancorados na noção de tamanho como riqueza e prosperidade. Por outro lado, de esforço para o ingresso/fortalecimento de outros grupos no cenário político paraense, cuja justificativa é a de promover o desenvolvimento e a permanência da riqueza da região na região, feito que os grupos consolidados no Pará não conseguiram realizar.

3 ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS DAS CAMPANHAS TELEVISIVAS NO HORÁRIO GRATUITO DE PROPAGANDA ELEITORAL

Os programas do HGPE tiveram 10 minutos de duração, cada um. O horário no rádio foi das 7h às 7h10 e das 12h às 12h10; já na televisão, aconteceu das 12h às 12h10 e das 19h30 às 19h40, de acordo com o horário de Brasília. Os programas foram transmitidos às segundas, terças, quartas, sextas e sábados, sendo que em um dia eram reservados às frentes pró e contra o Estado do Tapajós e no dia seguinte pró e contra o Estado do Carajás.

Weber (1994) classifica o HGPE como "Espectáculo Político Arbitrário", pois permanece por um determinado período na programação, de modo esteticamente unificado nas concorrentes empresas de comunicação e independente das características da audiência de cada veículo. Como espetáculo, ele possui uma natureza "estética híbrida, que apresenta a política misturada a linguagens e gêneros" (Weber, 1994, p. 91). Trata-se da apresentação do HGPE com formatos de telejornal, humorístico, de telenovela, programa de entrevistas em estúdio ou entrevistas em locais públicos - quando da abordagem de transeuntes para responderem a perguntas determinadas. No caso do plebiscito no Pará, vimos o HGPE como importante para agendar a discussão sobre a divisão do Estado e com sua legitimidade democrática que garantiu a participação equânime das frentes.

Ao longo do HGPE, 80 programas foram transmitidos na televisão. Desse total, 31 eram repetidos - 17 do Não e 14 do Sim. Além dos programas totalmente repetidos, houve os que eram misturados, com trechos apresentados em programas anteriores e com conteúdos inéditos, o que não deixa de ser a composição de um novo programa estrategicamente configurado de tal forma. Selecionamos aleatoriamente os programas a serem analisados, para garantir que todos tivessem a mesma chance de serem escolhidos. Os repetidos foram incluídos no sorteio, pois essa conformação é, em si, uma estratégia discursiva. Dos 80 programas, optamos por estudar 10 dias de veiculação, com um do Sim e um do Não por dia, fechando um total de 20 programas para análise, número razoável que nos possibilitou obter informação expressiva a respeito das campanhas televisivas desenvolvidas.

Antônio Fausto Neto (1999) explica que a mídia institui estratégias de leitura para amenizar as assimetrias existentes entre os produtores e receptores de sentidos. Essas estratégias estabelecem vínculos com o público, escolhido pelo seu caráter social, mas construído discursivamente para receber as ofertas de sentido (Fausto Neto, 1999). O público, por sua vez, é "injucionado a efetuar 'percursos' no interior do campo [do discurso], fazendo 'elos associativos' baseados nos investimentos dos seus próprios saberes e também na pressuposição que a emissão faz ao estruturar os discursos" (Fausto Neto, 1995, p. 200). O sentido é algo que "não se doa, mas é construído pelo trabalho de enunciações discursivas" (Fausto Neto, 1999, p. 9). Trata-se de um "feixe de relações" que, para contribuírem com a compreensão do sentido em sua amplitude, precisam ser avaliadas a partir das operações que as acionam (Fausto Neto; Verón, 2003).

As campanhas partiram de um planejamento de estratégias discursivas que orientaram discursos para o período de veiculação do HGPE. Contudo, o caráter que conduziu a comunicação das campanhas foi a articulação de respostas de um programa a outro. Utilizamos o conceito de dialogismo, de Mikhail Bakhtin (1998), para observar como falas diversas sempre pressupõem os discursos acionados pelos interlocutores e como se dão os tensionamentos ideológicos e históricos nos discursos. Diz o autor (1998):

O objeto está amarrado e penetrado por ideias gerais, por pontos de vista, por apreciações de outros e por entonações. Orientado para o seu objeto, o discurso penetra neste meio dialogicamente perturbado e tenso de discursos de outrem, de julgamentos e de entonações. Ele se entrelaça com eles em interações complexas, fundindo-se com uns, isolando-se de outros, cruzando com terceiros; e tudo isso pode formar substancialmente o discurso (Bakhtin, 1998, p. 86).

Compreendemos o diálogo dissonante entre as frentes nas campanhas televisivas do plebiscito no Pará como um dos elementos que otimizam o aspecto comunicacional, aos moldes de Rodrigues (1990), pois propiciaram um processo comunicacional em que os agentes sociais envolvidos expuseram experiências que são transformadas no embate com experiências outras. Além da dimensão expressiva, existiu ainda, no processo comunicacional, uma capacidade pragmática que diz respeito à ação dos sujeitos carregada de sentido. A comunicação está vinculada à experiência de mundo dos indivíduos, sua realização, contudo, cria novas experiências nestes e um mútuo reconhecimento. Nesse processo, todos são atores e espectadores desempenhando determinados papéis.

3.1 Os discursos das frentes favoráveis aos estados²

Os discursos enunciados por todas as frentes estiveram direcionados à população da região à qual ficaria o Pará remanescente, principalmente à capital, Belém. Esse direcionamento se revelou como uma estratégia ancorada nas três pesquisas de opinião realizadas sobre o plebiscito nos dias 11 e 25 de novembro e 9 de dezembro de 2011. As sondagens indicaram que o Não apresentava larga vantagem à frente do Sim, sendo que 2/3 dos eleitores do Estado estão localizados em Belém e, desse número, mais de 90% declararam ser contra a criação dos estados (Pinto, 2011).

Os programas do Sim apresentaram a formação dos estados como uma solução imediata para resolver todos os problemas do Pará, mostrados como decorrentes de falta de dinheiro por parte do governo. Na visão dos separatistas, somente com essa medida haveria desenvolvimento e riqueza para todos, pois haveria mais verbas. O destaque foi dado aos benefícios para Belém e o Pará remanescente, como estratégia para conquistar o voto da população dessa área. O discurso econômico ancorado em dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com ênfase no Fundo de Participação dos Estados (FPE)³ apareceu em toda a campanha do Sim.

² As seções que discutem os discursos das frentes também contém as respostas ancoradas nas estratégias discursivas das frentes adversárias para não rompermos o fluxo de sentido que se cria nessa interação dialógico-discursiva e não prejudicar a compreensão conjuntural das campanhas televisivas.

³ O FPE "é um dos sistemas de transferência de recursos do governo federal para os estados, criado em 1967, com o objetivo de redistribuir a renda e promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados" (Senado Federal, s.d.). O cálculo para a distribuição de recursos é feito com base na população de cada município e na renda *per capita* de cada Estado brasileiro.

As frentes pró-estados exibiram os macroindicadores sociais do IBGE para exaltar os piores índices de desenvolvimento humano, saúde, educação, saneamento básico em que o Pará se encontraria, como prova da ingovernabilidade de um Estado de grandes proporções. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi destacado como recurso fundamental para desafogar as despesas do Pará após a divisão, uma das principais estratégias discursivas para apresentar números expressivos que trariam benefícios com a divisão em três estados. O quantitativo em dinheiro proveniente do FPE, assim como os números negativos do IBGE, eram, contraditoriamente, ressaltados na tela.

O programa do dia 11/11/2011, tarde, frente pró-Carajás, trouxe dois apresentadores em estúdio, falando sobre o que mudaria com e sem a divisão do Pará. A primeira apresentadora afirmou: "Se o Pará não for dividido não acontece exatamente nada e tudo continua como está". Entre os temas citados no programa estiveram: saúde, educação, segurança, saneamento e miséria. Todos apontados como exemplos sobre a situação problemática do Pará.

O segundo apresentador trouxe uma fala mais positiva, combinada a gestos e entonação sugerindo sentidos como o de desenvolvimento e de mais recursos econômicos para todos com a criação dos estados. Na fala do apresentador, muita coisa mudaria com a divisão: "Divide a população, divide os problemas e divide a área que os novos governadores vão ter que tomar conta". Ele citou o FPE que o Pará recebia na época como uma parte. Com a divisão, seriam três partes, uma para cada Estado. Ainda segundo o programa, seriam mais recursos voltados para serviços públicos e para desafogar as despesas do Pará após a divisão.

O Sim destacou a miséria e a precariedade das condições de vida que simbolizavam a realidade da população das regiões separatistas, onde também existem muitos trabalhadores e pessoas que não compartilham das mesmas possibilidades de crescimento que os habitantes de Belém. A estratégia discursiva foi de ataque e acusação aos moradores da capital, que teriam uma vida abastada às custas do trabalho da população das regiões que buscam a emancipação.

O abandono do Pará pela ingovernabilidade de um Estado com grandes proporções foi denunciado. A necessidade de descentralização de investimentos concentrados na capital e região de sua abrangência foi mostrada como essencial para

otimizar o crescimento de regiões menos desenvolvidas, promovendo maior autonomia na alocação de recursos para as localidades que encontram-se desassistidas pelo governo por não representarem espaços de força política.

O videoclipe mais exibido nos programas das frentes pela criação dos estados apresentava várias imagens de pobreza profunda: famílias, mulheres e crianças apareceram em situações degradantes de moradia e saneamento. Várias atividades produtivas típicas da população paraense, como a pesca, a agricultura e o artesanato, foram mostradas, mas em condições precárias. As imagens estavam carregadas de apelos emotivos, que simbolizavam a realidade da população das regiões separatistas. Dizia-se também que nessas regiões havia muitos trabalhadores e gente honesta que mereciam um futuro mais digno.

A linguagem e os jogos de palavras apareceram no videoclipe como estratégias discursivas em uma espécie de súplica à piedade de Belém:

Se nada muda, todo mundo perde, o Pará fica parado, tudo fica como está. Se a gente muda, todo santo ajuda. Vamos dividir para multiplicar [...] Belém, não feche os olhos pra esse povo não [...] Se é maior a sua força, se é maior sua população, diga sim pra essa esperança que o futuro desse povo tá na sua mão. Se é bom pra todo mundo não me diga não [...] se é bom pra todo mundo se lembre de mim e me diga sim (Programa do Sim exibido no dia 11 nov. 2011, 12h05-12h10).

Outra estratégia discursiva do Sim que complementava o discurso do desenvolvimentismo estava nas gravações externas em Tocantins e Mato Grosso do Sul, como forma de comprovar *in loco* a experiência positiva de divisão de outros estados. Falas mobilizadas por lideranças políticas, apresentadores, jornalistas e especialistas econômicos, em estúdio, coadunaram-se semioticamente às imagens de um apresentador em Tocantins, onde ele anunciava estar e no tempo que coincidia com aquele da enunciação externa ao estúdio.

No programa do dia 18/11/2011, tarde, frente pró-Tapajós, (repetido do dia 16/11, noite, frente contra Carajás), imagens da divisa entre Tocantins e Goiás apareceram na tela. A apresentadora, no trecho da estrada onde começa o Tocantins, iniciou sua fala:

Aqui, há exatamente 23 anos, começou uma nova história para Goiás e Tocantins. Essa divisa, no lugar de separar, uniu, as diferenças que existiam entre a parte sul e a parte norte de Goiás desapareceram. No seu lugar, surgiu riqueza, progresso, qualidade de vida e atenção com as pessoas. Goianos e tocantinenses ganharam, foi bom para os dois lados (Programa do Sim exibido no dia 18 nov. 2011, 12h05-12h10).

Esse argumento foi combatido pela resposta das frentes unionistas com uma suposta objetividade em reportagens também nos estados emancipados para afirmar que a criação do Tocantins, em 1988, e do Mato Grosso do Sul, em 1981, não trouxe benefícios para esses locais, mas, sim, que eles continuaram com graves problemas sociais.

Este tipo de interação permanente entre as frentes se constituiu como ataques e levou à compreensão dessa "mútua-orientação dialógica dos discursos" defendida por Bakhtin (1998, p. 88-89), orientação que conforma o discurso desde sua origem como uma "réplica viva", o discurso está sempre adiante, é contínuo, infundável.

No programa do dia 21/11/2011, noite, frente contra Tapajós, a apresentadora, em estúdio, com o mapa do Pará em fundo branco, disse:

Tocantins e Mato Grosso do Sul foram criados por decreto para atender a interesses políticos e receberam todo apoio financeiro do Governo Federal, o que hoje é proibido pela Constituição. Mesmo com o dinheiro federal os problemas não foram resolvidos, a população pobre dos dois estados ainda espera pelos benefícios da divisão (Programa do Não exibido no dia 21 nov. 2011, 19h35-19h40).

No decorrer das campanhas, os ânimos nas campanhas veiculadas foram gradativamente se exaltando, até que, no programa do dia 18/11/2011, tarde, frente pró-Tapajós, pessoas em ambientes de Belém foram mostradas levando tapas na cara, uma estratégia de ataque mais incisiva à falta de propostas do Não para melhorar a situação do Estado e de uma espécie de inércia do governo estadual que não resolve os problemas do Pará. As acusações passaram a se dar de forma nominal ao governador Simão Jatene⁴ (PSDB-PA) que, em contrapartida, passou a se posicionar explicitamente contra a divisão e a fazer campanha contra os novos estados.

Compreendemos, portanto, que as frentes separatistas defenderam os novos estados como resposta aos problemas do Pará, de toda ordem. No entanto, foram contraditórias na tentativa de criar uma expectativa de esperança pela mudança e, por outro lado, mostrar por meio de imagens, falas e até mesmo músicas com mensagens de sofrimento, as mazelas sociais que precisavam ser sanadas. Os aspectos formais das campanhas unionistas, em comparação com as campanhas emancipacionistas, tornaram as primeiras mais agradáveis de se ver.

⁴ Simão Jatene foi governador do Pará pela primeira vez no período de 2003 a 2006. Foi eleito pela segunda vez em 2010 e reeleito em 2014 para um novo mandato de quatro anos.

3.2 Os discursos das frentes contrárias aos estados

As principais estratégias discursivas abordadas ao longo das campanhas do Não (frentes contra a criação dos estados do Carajás e do Tapajós) destacaram o discurso da integridade regional do Pará, que envolveu a defesa da grandeza territorial, da riqueza de recursos, do multiculturalismo e do dinamismo das atividades econômicas, questões que seriam ameaçadas pela divisão.

O principal videoclipe exibido nos programas do Não, interpretado pela cantora paraense Leila Pinheiro, condensava o discurso de manutenção da união. Trechos do hino estadual foram cantados: "Ó Pará, quanto orgulha ser filho, de um colosso tão belo e tão forte, juncaremos de flores teu brilho, do Brasil sentinela do Norte e a deixar de manter esse brilho, preferimos mil vezes a morte". O videoclipe enalteceu as riquezas do atual Pará, bem como a força e a diversidade cultural do seu povo. As imagens valorizaram o orgulho de pertencer ao Estado, orientadas pelo *slogan* da campanha dos unionistas: "Não e não! Ninguém divide o Pará". Símbolos presentes no imaginário coletivo da região do Pará remanescente foram exaustivamente mostrados, como a Bandeira do Pará, o Hino, a gastronomia, a presença de artistas locais e de lugares turísticos de Belém. Estratégias discursivas que lançaram mão do discurso culturalista para defender a atual dimensão do território paraense.

As campanhas pró-estados responderam ao discurso de preservação da integridade territorial afirmando que existe uma contradição entre um Estado pleno de recursos naturais e pobre em termos sociais.⁵ No programa do dia 21/11/2011, noite, frente pró-Tapajós, a apresentadora, em estúdio, interpelou o público da seguinte maneira:

Vejam, muita gente diz que o Pará tem riquezas do ferro, do ouro, do níquel e da bauxita. Tem, é verdade, mas elas não mudaram até hoje e nem vão mudar a vida das pessoas, por um simples motivo: as empresas que exploram esses minérios não pagam um centavo de ICMS (Programa do Sim exibido no dia 21 nov. 2011, 19h30-19h35).

⁵ Conforme Lúcio Flávio Pinto (2011), o Pará é o segundo maior produtor de divisas para o Brasil, grande produtor e exportador de energia, rico em minérios variados, o que lhe rendeu destaque como exportador e produtor a nível mundial. Conta ainda com outros produtos na sua pauta de produção. Por outro lado, o Pará é o 16º em índice de desenvolvimento humano (IDH) e 21º em PIB/per capita - riqueza distribuída pela população. O Pará é ainda um dos estados mais violentos do Brasil, desde o número de homicídios, até a degradação da floresta. Os números explicam o fato de o Estado ser diversificadamente rico em recursos naturais, mas ter uma população pobre, pois as riquezas são destinadas aos mercados externos.

As estratégias discursivas das frentes contra a criação dos estados também utilizaram o discurso da denúncia do que seria uma ingerência externa, cujos interesses na divisão seriam políticos e econômicos. Tal discurso já foi identificado bem antes por Dutra (1999, p. 26): "Num dado momento histórico, aquelas propostas são sugeridas como que de fora para dentro, verificando-se tênue adesão de grupos locais". Termos como "Parazinho", além de expressões como "cortar o Pará em pedaços" (programa do Não de 11/11/2011, tarde, frente contra Carajás) sustentaram o ataque aos agentes unionistas.

No programa do dia 18/11/2011, tarde, frente contra Tapajós, o apresentador em *close*, no estúdio, com o mapa do Pará em fundo branco, interpelou os telespectadores da seguinte forma: "Quem diz que dividir o estado é bom pro Pará, não nasceu no Pará, não mora no Pará, não conhece o Pará e nem ama o Pará". O tom de ironia e o sorriso discreto no rosto sugeriam um efeito de sintonia entre o que seria captado pelo olhar e o que seria percebido pela escuta. A indignação do locutor era percebida e estava fundada no programa do Sim exibido no dia 15/11/2011, noite, da frente pró-Tapajós. Nesse programa, o jornalista Paulo Henrique Amorim⁶ apareceu como se estivesse sendo entrevistado e afirmou, com segurança, que a criação dos estados seria algo extremamente positivo para todos, destacando, inclusive, que Belém seria a principal beneficiada. O apresentador do programa da frente contra Tapajós contra-argumentou, criticando a postura do jornalista, que "usa o nome dele para vender uma mentira", e sua origem, "mais um que vem de fora para dizer o que é bom para o Pará".

Ainda no programa do dia 18/11, os autores dos projetos para a realização de consulta plebiscitária e para a criação do Estado do Carajás: Leomar Quintanilha (ex-senador do PMDB-TO) e do Estado do Tapajós: Mozarildo Cavalcanti (senador do PPB-RR), foram apresentados com históricos de processos e acusações de crimes. Para Quintanilha, as acusações retiradas de documentos de instituições legais de "formação de quadrilha, crime contra a ordem tributária e ocultação de bens". Já Cavalcanti foi mostrado envolvido com "invasão de área de assentamento" e destacado como "grande proprietário de terras em Roraima".

Os recursos discursivos utilizados foram reproduções de páginas da *internet*: do Supremo Tribunal Federal, com o inquérito processual, e do jornal Correio Brasiliense,

⁶ Paulo Henrique Amorim deu início à editoria de Economia da Revista Veja, em julho de 1970. Em 1976, foi diretor editorial da Revista Exame, logo que ela se tornou quinzenal (Abreu, 2003). Foi redator do Jornal do Brasil em 1982, trabalhou na Rede Globo de 1984 a 1996 (Lima, 2006).

que afirmava que "quem acusa o senador é o governo do próprio estado dele". A existência da página do STF e do veículo de comunicação projetados pela enunciação sugeriu a autenticidade das acusações, bem como a verdade do que se enunciava, respaldada pela credibilidade dos veículos. Junto aos políticos mencionados foram incluídos ainda outros, na fala do locutor: "Ao lado deles, estão os políticos separatistas". Os políticos mencionados de forma vaga, vão ser acusados de forma nominal em outros momentos das campanhas, permitindo aos telespectadores à o reconhecimento destas figuras, mesmo nesta maneira indireta de indicá-las.

Os separatistas defenderam-se da acusação de usurpadores dos recursos do Pará, apontando serem os mesmos "velhos políticos" que desejam que a situação do Pará continue a mesma, ou seja, ruim, sem crescimento, por se mostrarem incapazes de propor projetos para o desenvolvimento do Pará, principalmente no que tange às regiões autonomistas. Essa afirmação causou uma reviravolta nos programas do Não, que recuaram em somente descredenciar a causa separatista, passando a adotar estratégias discursivas de exibir um desenvolvimento exponencial que viria se dando recentemente, como forma de garantir um futuro promissor para todos, futuro garantido apenas com a manutenção da atual configuração do Estado. Sem ela, esse desenvolvimento estaria em risco, pelo deslocamento de recursos naturais do Pará para os novos estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plebiscito realizado no Pará em 2011 não deliberou acerca da escolha de candidatos, mas em relação a uma causa pública. No entanto, a apresentação das ideias no HGPE muitas vezes se confundiu com a imagem de políticos, seja pelo caráter experimental - o primeiro plebiscito realizado para a escolha do futuro de um Estado -, seja pelos interesses pessoais dos atores públicos envolvidos nas campanhas, cujas estratégias discursivas eram tanto de denúncia dos interesses do oponente, quanto de silenciamento de objetivos particulares.

Os macrodiscursos retomaram a disputa histórica que permeia o Brasil e a Amazônia: "O Brasil se debate hoje entre a racionalidade necessária de uma divisão administrativa que sirva como suporte ao desenvolvimento de base local e regional e uma divisão política que tem dado suporte a diversos tipos de interesses organizados no território" (Dutra, 1999, p. 14). Reordenamento administrativo e legitimidade política não

são necessariamente antagônicos, mas vêm sendo esquecidos pelos ímpetus particulares que se instauraram na atividade política, afastando-a dos princípios basilares da administração pública.

Os arranjos políticos empregados como estratégias nas campanhas televisivas das frentes do Não tinham por objetivos, velados, reproduzir a hegemonia dos grupos que controlam as estruturas de poder para manter o *status quo* do cenário político predominante, além do monopólio sobre a máquina pública estadual, sem permitir o crescimento de outros grupos no cenário político-econômico tão potencialmente rico como o do Pará.

Essa pretensão de controle do Pará, para ser invisibilizada, não reconheceu a legitimidade histórica dos discursos de emancipação da população das regiões do Carajás e do Tapajós, colocada à margem de uma proposta integradora de desenvolvimento e tratada como ingenuamente submissa ao interesse de poucos. Entendemos que as propostas de criação de novos estados desejem libertar-se do controle de grupos que centralizam seus esforços em Belém sem compreender as particularidades de um Estado de dimensões continentais, onde a falta de unidade entre grupos sociais culturalmente diversos é substancial.

As campanhas televisivas das frentes do Sim foram homogêneas ao abordar questões de regiões discrepantes. Tal fato torna-se evidente quando tentamos diferenciar um programa organizado pelas frentes pró Carajás ou pró Tapajós. Não foi possível identificar qual Estado as frentes responsáveis pelos programas estavam defendendo. Além disso, programas da frente favorável ao Carajás foram repetidos pela pró Tapajós e vice versa, o que indica que não houve a presença de uma linguagem própria para cada proposição de Estado, não se exibiram as particularidades históricas, culturais e econômicas das regiões separadamente. Tal similaridade nas campanhas em relação aos novos estados pode ter sido uma falta de visão dos elaboradores das campanhas do Sim ao abordarem a questão da diversidade regional e que foi constatada e levada para as urnas pelo povo, o que fez com que o resultado dos dois estados fosse parelho e a discussão das necessidades e particularidades de cada região, apagada.

Os divisionistas não conseguiram administrar uma questão complexa do ponto de vista estratégico da propaganda. Eles precisavam se dirigir à população de Belém, que tinha maior densidade de voto, mas para sensibilizar a respeito de uma questão que era das outras regiões. A propaganda precisou não só chamar atenção e persuadir, mas também se

diferenciar, gerar identificação para uma questão local forte, e, nesse ponto, ela foi inábil. A campanha do Sim não tocou o eleitor que desejava votar no Não, pois este não se reconheceu nela, a não ser pela afronta a sua condição de morador da área que teria condições superiores de vida em relação às regiões separatistas.

Os dados analisados permitem perceber que a grande oportunidade de realização do plebiscito de 2011 foi trazer à tona esse processo histórico, seja no sentido de estancá-lo, posto que colocado à prova - o que parece longe de acontecer - seja para ampliar o debate para a sociedade paraense, que teve pouco conhecimento sobre o assunto pela mídia hegemônica. A função de informação e debate promovida pelas campanhas plebiscitárias deveria ser marcada pela exposição das adversidades e diferenciações identitárias do Pará se a discussão sobre a reconfiguração do Estado fosse tomada como de interesse público e não de concorrência entre grupos político-econômicos.

DISCURSIVE DIVISION IN THE TELEVISION CAMPAIGNS IN THE 2011 PLEBISCITE IN PARÁ

ABSTRACT: The article discusses the creation of discourses on television campaigns of pro fronts and against the creation of the state of Carajás and Tapajós in the 2011 plebiscite, in Pará. The Free Time Electoral Propaganda began on November 11 and ended on 7 December. 80 programs were produced and 20 analyzed in the article, from the discourse analysis on the slope of Mikhail Bakhtin. The fronts campaigns worked with strategies that they offered two macroapeech: the cultural discourse of the integrity and unity of the population against division and economic discourse of the new states as a solution to the problems of Pará.

Keywords: Plebiscite in Pará; Discourses; Amazon.

REFERÊNCIAS

Abreu, Alzira; Lattman-Weltman, Fernando; Kornis, Mônica (2003). **Mídia e política no Brasil: jornalismo e ficção**. Rio de Janeiro: FGV.

BAKHTIN, Mikhail (1998). **Questões de literatura e de estética: a teoria do romance**. 4. ed. São Paulo: UNESP.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 jan. 2013.

Brasil (2011). Resolução 23.354, de 18 de agosto de 2011. **Dispõe sobre a propaganda plebiscitária e as condutas ilícitas nos plebiscitos no Estado do Pará.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-23354>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

Dutra, Manuel Sena (1999). O Pará dividido: discurso e construção do Estado do Tapajós. Belém: NAEA/UFPA.

Fausto Neto, Antônio (1995). A deflagração do sentido: estratégias de produção e de captura da recepção. In: SOUSA, Mauro (Org.). Sujeito, o lado oculto do receptor. São Paulo: Brasiliense, p. 191-222.

_____. Comunicação e mídia impressa: estudo sobre a AIDS. São Paulo: Hacker, 1999.

Fausto Neto, Antônio; Verón, Eliseo (2003). (Org.). Lula presidente: televisão e política na campanha eleitoral. São Paulo: Hacker, São Leopoldo-RS: UNISINOS.

Lima, Venício (2006). Mídia: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Petit, Pere (2003). Chão de promessas: elites políticas e transformações econômicas no estado do Pará pós-1964. Belém: Paka-Tatu.

Pinto, Lúcio Flávio (2014). A grande cisão. Jornal Pessoal. Belém, ano XXVIII, n. 574, dez., p. 1-2

Pinto, Lúcio Flávio (2011). Alguém pensa nele? Jornal Pessoal. Belém, ano XV, n. 503, dez., p. 1-3.

Pinto, Lúcio Flávio (2013). Pará: plebiscito e interesses, os de ontem e os de sempre. Jornal Pessoal. Belém, ano XXVI, n. 533, mar., p. 10-11.

Rodrigues, Adriano (2013). Estratégias da comunicação: questão comunicacional e formas de sociabilidade. Lisboa: Presença, 1990. SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 21 jul.

Souza, Carlos Augusto da Silva (2014). A secessão nortista: aspectos socioeconômicos da redivisão territorial no Estado do Pará. Disponível em: http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/Revista/edicao_09/C&D_N_9_Secessao_Nortista.pdf>. Acesso em: 18 fev..

Tribunal Superior Eleitoral (2013). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 23 mar.

Weber, Maria Helena. Delitos estéticos: a política na televisão. In: Fausto Neto, Antonio; Braga, Luiz; Porto, Sérgio (Org.) (1994). Comunicação, cultura e política. Rio de Janeiro: Diadorim.

TRANSPARÊNCIA E DECISÃO NO TCU: ESTUDOS DE CASOS DE MODELAGEM MULTICRITERIAL

André Torres Breves Gonçalves
*Especialista – UnB – Universidade de Brasília,
Auditor Federal de Controle Externo –TCU – Tribunal de Contas da União*
andretb@tcu.gov.br

Ivan Ricardo Gartner
*Doutor – UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina,
Professor na UnB – Universidade de Brasília*
irgartner@hotmail.com

Rafael Lima Medeiros
*Doutor UFAM – Universidade Federal do Amazonas,
Professor FUCAPI*
rafa.comp_adm@hotmail.com

Ranniéry Mazzilly Silva de Souza
*Mestre UFAM – Universidade Federal do Amazonas,
Professor na UEA-Universidade do Estado do Amazonas*
ranniery34@gmail.com

RESUMO

Considerando que a tecnologia da informação (TI) adquire cada vez maior importância estratégica para as organizações públicas e privadas, é necessário haver um mecanismo de organização, controle, direcionamento e monitoramento, conhecido como governança de TI. Nesse contexto, um dos princípios é o da aquisição, que indica a necessidade de se tomar decisões de investimentos de TI de forma clara e transparente. No âmbito das organizações públicas brasileiras, comumente os processos decisórios são realizados sem metodologia formal, podendo gerar decisões incoerentes e sem transparência. Este trabalho realiza estudos de casos no Tribunal de Contas da União (TCU), aplicando a metodologia de análise multicriterial AHP em alguns processos decisórios de infraestrutura de TI, verificando a aplicabilidade e a capacidade de melhorar a transparência quando de sua adoção pelo órgão.

Palavras-chave: Investimentos. Tecnologia da Informação. Processo decisório. Transparência. Método de Análise Hierárquica. Tribunal de Contas da União.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema

A tecnologia da informação (TI) tem ganhado importância no âmbito das organizações, sendo elemento cada vez mais importante dos seus produtos e serviços e base dos seus processos (Weill; Ross, 2006, p. 1-2). Cada vez mais o negócio das organizações

se mistura com a própria TI (Bassellier; Benbasat; Reich, 2003, p. 317). Em alguns tipos de organizações já há dificuldade de separar a atividade da TI das demais atividades corporativas, como é o caso de instituições bancárias, de telecomunicações, entre outras (Nolan e Mcfarlan, 2005, p. 96). A TI, dependendo da forma com que é utilizada pela organização (Ward, Taylor e Bond, 1996, p. 215), pode transformar-se em uma potencial vantagem competitiva (Lunardi, 2008, p. 11).

Considerando a importância estratégica da TI, é necessário haver um mecanismo de organização, controle, direcionamento e monitoramento. Esse mecanismo é conhecido como governança de TI. Existem diferentes conceitos de governança de TI na literatura. Destacam-se aqui três definições:

- segundo a NBR ISO 38500 (2009, p. 3), governança de TI é o sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado; significa avaliar e direcionar o uso da TI para dar suporte à organização e monitorar seu uso para realizar os planos, incluindo a estratégia e as políticas de uso da TI dentro da organização;
- Já Weill e Ross (2006, p. 2) afirmam que a governança de TI corresponde à especificação dos direitos decisórios e da estrutura de responsabilidades para estimular comportamentos desejáveis na utilização de TI;
- Van Grembergen (2002, p. 242) alega que a governança de TI é a capacidade organizacional exercida pelo Comitê, Gerência Executiva e Gerência de TI para controlar a formulação e implementação da estratégia de TI e, dessa forma, assegurar a fusão do negócio com a TI.

A NBR ISO 38500 (2009, p. 6) apresenta seis princípios para uma boa governança de TI, recomendando que os dirigentes exijam que sejam aplicados nas suas organizações. Dentre esses princípios, destaca-se o da aquisição, que é descrito da seguinte forma:

As aquisições de TI são feitas por razões válidas, com **base em análise apropriada e contínua**, com **tomada de decisão clara e transparente**. Existe um equilíbrio apropriado entre benefícios, oportunidades, custos e riscos, de curto e longo prazo. NBR ISO 38500 (2009, p. 6, grifo nosso)

A partir da análise da referida norma, verifica-se a importância para a governança de TI de uma boa análise da aquisição, bem como do processo de tomada de decisão ser claro e transparente. Este trabalho tem como foco essa necessidade de transparência e de adequado processo de tomada de decisão de aquisições de TI.

O princípio da transparência é de suma importância no contexto das organizações públicas. Conforme Barret (2001, p. 6), o setor público possui responsabilidades com o cidadão que o setor privado não tem, sendo que as demandas dos cidadãos para a publicidade e transparência dos atos públicos excedem às requeridas do setor privado. Os gestores públicos devem prestar conta à própria Administração, mediante mecanismos de controles internos e externos, e essa prestação de contas abrange diversas partes envolvidas e exigências legais sobre transparência das informações. A mais recente consiste na Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, tendo como diretrizes:

- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

Tal normativo demonstra a importância da transparência e do controle social da administração pública e ressalta expressamente a necessidade de utilização da TI para viabilizá-los.

1.2 Problemática

Apesar de toda importância que circunda o princípio da transparência, algumas organizações públicas ainda apresentam um nível de transparência baixo. Segundo Cruz *et al.* (2012, p. 153), no âmbito do Poder Executivo Municipal, as informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros são consideradas insuficientes. Constatou-se que os municípios pesquisados não divulgaram de forma completa as informações acerca da gestão pública municipal e apresentaram um nível de transparência de informações incompatível com seu desenvolvimento socioeconômico.

No processo decisório de aquisição de soluções de TI, existem diferentes critérios. Não é suficiente apenas avaliar o critério de preço e custo, como feito em muitas outras áreas administrativas. Na TI, a simples compra de uma solução de gerenciamento de recursos humanos, por exemplo, envolveria a consideração de diversos fatores, tais como: alinhamento à necessidade do negócio da organização, preço, compatibilidade com outros sistemas, segurança, confiabilidade, peso da marca, confiança no fornecedor, qualidade do suporte, custo de manutenção, garantia, adaptabilidade, entre outros fatores.

Além disso, a complexidade gerada pelo número de fatores a serem considerados é elevada pela diferença de como os fatores são medidos. Enquanto que preço e custo são fatores de fácil mensuração monetária, outros fatores como flexibilidade, marca e compatibilidade são avaliados de modo subjetivo (Schniederjans; Hamaker; Schniederjans, 2004, p. 190), como por

exemplo, utilizando avaliações qualitativas baseadas em escalas, dentre as quais se destaca a escala Likert (Likert, 1932, p. 1-55).

Alguns questionamentos decorrentes desse contexto são os seguintes:

- Como o processo de escolha entre diferentes soluções de TI poderia ser estruturado a fim de favorecer uma avaliação de cunho objetivo, garantindo maior transparência à sociedade?
- Quais são os fatores que poderiam ser avaliados à luz dessa orientação objetiva?
- Como tais fatores poderiam ser ponderados de forma a melhorar o alcance decisório?

1.3 Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é propor um sistema de apoio ao processo decisório de análise de investimentos em TI que utilize em sua metodologia procedimentos que favoreçam a transparência, desde a estruturação até a avaliação das alternativas existentes. Dessa forma, busca-se preencher a lacuna da falta de métodos formais de tomada de decisão na Administração Pública, bem como de seu baixo nível de transparência. O alcance desse objetivo geral requer que algumas ações pontuais sejam consideradas, tais como:

- Levantamento bibliográfico sobre sistemas de suporte à decisão de análise de investimentos em TI;
- Elaboração de modelo de suporte à decisão que tome por base ferramental que conjugue informações quantitativas e qualitativas;
- Aplicação e testes da metodologia a estudos de casos no âmbito do TCU.

1.4 Justificativas

O processo decisório das organizações deve ser estruturado de modo formal, consistente e transparente (Shimizu, 2006, p. 24). Os investimentos em TI, por seu volume considerável e sua importância nas organizações, precisam ser justificados por um processo bem definido, de maneira a limitar o risco de serem investidos recursos financeiros e não-financeiros e os resultados alcançados não serem suficientes e/ou, até mesmo, negativos (Neto J.C., 2010, p. 29).

Sob a ótica normativa do direito administrativo brasileiro, existe legislação que prevê a necessidade de um processo de tomada de decisões devidamente motivado e de transparência. A Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988) art. 37 estabelece como

princípio da Administração Pública a publicidade. A Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993) art. 6 inciso IX indica que os estudos técnicos preliminares devem servir de base para o projeto básico da contratação. O Decreto 2.271/1997 (Brasil, 1997) art. 2º prevê que a contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho, contendo a justificativa da necessidade dos serviços. A Lei 9.784/1999 (Brasil, 1999) art.2º parágrafo único inciso VII ressalta que nos processos administrativos devem constar o critério de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão. A Lei 10.520/2002 (Brasil, 2002) art. 3º incisos I e III determina que na fase preparatória do pregão deverão constar a justificativa da necessidade da contratação, bem como seus elementos técnicos sob os quais a justificativa se apoia. Já a Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) nº 4/2010 (Brasil, 2010) art. 9º incisos I e II prevê que o documento de oficialização da demanda de soluções de TI contenha a necessidade da contratação e a explicitação de sua motivação.

Para que haja transparência das aquisições de TI, é necessária a publicação de elementos suficientes para que um cidadão qualquer, que não atuou ou não conhece o processo de aquisição, possa analisá-lo e compreender as necessidades, a motivação e o processo de tomada de decisão para que se concluísse pela necessidade da contratação do objeto. Isso deveria ocorrer em todas as organizações públicas, quaisquer que seja a esfera (municipal, estadual e federal).

No entanto, alguns portais de órgão e entidades públicas federais não apresentam as informações de contratos nesse nível de detalhamento. Como exemplo, um simples acesso aos portais de contratação dos órgãos públicos do Poder Legislativo Federal (Tribunal de Contas da União, Senado Federal e Câmara dos Deputados), em busca de informações de contratações de TI já realizadas, fornece uma dimensão do problema. No Portal de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2012), percebe-se que, como regra geral, são disponibilizados os editais (com seu respectivo projeto básico ou termo de referência), notas de empenho, proposta da empresa vencedora, o contrato assinado e seus aditivos. O portal do Senado Federal (SF, 2012) disponibiliza apenas o contrato assinado e seus aditivos. Já o portal da Câmara dos Deputados (CD, 2012) não disponibiliza nenhum desses documentos. Repare-se que o exemplo é relativo a organizações públicas federais com recursos orçamentários (possuem menos restrições financeiras) e humanos (servidores públicos com médias salariais mais elevadas) notadamente acima da média federal e que,

portanto, poderiam operacionalizar um maior grau de transparência de seus processos de gestão quando comparados com a capacidade de outras organizações públicas federais com recursos mais escassos.

Logo, pelos indícios apresentados, constata-se uma falta de preocupação dos entes públicos com a transparência na contratação de bens e serviços. Até mesmo observando-se, no exemplo em tela, o caso do órgão que disponibilizou o maior número de artefatos (Tribunal de Contas da União), constata-se que o cidadão ainda não consegue obter duas importantes informações. São elas: a motivação da contratação e o processo de tomada de decisão até que se escolhesse a solução contratada.

Quanto à motivação da aquisição, trata-se de informação desenvolvida na fase interna da contratação, isto é, aquela desenvolvida no âmbito exclusivo da Administração (JUSTEN FILHO, 1994, p. 202). A motivação consiste na exposição dos motivos, isto é, do conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a efetuar a compra e do dispositivo legal em que se baseia (Di pietro, 2008, p. 199).

No contexto das contratações de TI, a Instrução Normativa SLTI nº 4/2010 (BRASIL, 2010), que vincula todos os órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal, determina em seu artigo 9º, inciso II, que a explicitação da motivação esteja contida na fase de planejamento da contratação, mais especificamente no documento de oficialização da demanda.

Desta forma, para que o princípio da transparência seja efetivamente aplicado quanto à motivação, basta que os órgãos divulguem seus processos internos, mais especificamente aqueles que demonstrem o que levou à necessidade de um investimento em TI, isto é, de uma aquisição de bens ou serviços de tecnologia. Em outras palavras, os estudos técnicos preliminares devem ser disponibilizados de forma eletrônica na Internet, juntamente com os demais documentos produzidos ao longo do processo, conforme orientações do Guia de contratação de soluções de TI do TCU (Brasil, 2012, p. 60).

Já em relação ao processo de tomada de decisão até a escolha da solução a ser contratada, este é também abordado na Instrução Normativa nº 4/2010, mais especificamente no artigo 11º, inciso IV, sendo relacionada à tarefa de escolha da solução de TI e sua justificativa (Brasil, 2010). O normativo apresenta o que deve ser produzido, isto é, elenca algumas informações mínimas que devem constar nessa escolha. Contudo, não se aborda o seu processo de elaboração, isto é, não se define nenhuma metodologia estruturada de

identificação da melhor solução, isto é, de como definir qual é o melhor investimento de TI a ser realizado.

Considerando o nível ainda insuficiente de transparência e a ausência de processos estruturados e formais de tomada de decisão nos investimentos em TI no âmbito do TCU e da Administração Pública, este trabalho justifica-se à medida que analisa alguns processos e compara seus resultados com aqueles obtidos pelo processo decisório estruturado segundo a modelagem proposta com o apoio do modelo multicriterial AHP, demonstrando suas diferenças no resultado decisório e sugerindo a adoção de uma metodologia formal para tais processos. Desta forma, possibilita-se à Administração Pública elevar a maturidade de seus processos decisórios, bem como aumentar a transparência desse processo ao cidadão, quando de sua devida divulgação.

1.5 Organização do trabalho

Este trabalho está dividido em algumas seções. Na seção referencial teórico se aborda o estado da arte atual sobre o assunto da modelagem multicriterial e sua aplicação no âmbito da TI. Na seção metodologia se define a forma de realização deste trabalho, apresentando a hipótese de pesquisa. Em seguida, aplica-se a metodologia e realizam-se os estudos de casos na área de infraestrutura de TI do TCU. Por fim, os dados coletados são analisados criticamente sob a ótica da hipótese de pesquisa previamente definida.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A aplicação da modelagem multicriterial é encontrada com frequência no suporte a processos decisórios corporativos e do setor público. No caso de aplicações de métodos multicriteriais ao setor público, destacam-se os artigos de Lima (1999 e 2000), Mello e Gomes (2002), Gartner e Gama (2003), Borchardt (2005), Menezes, Silva e Linhares (2007), Soncini (2008), Silva (2010), Gartner, Rocha e Granemann (2011).

Soncini (2008, p. 66) apresenta um estudo sobre a utilização de múltiplos critérios para a análise de investimentos. Segundo ela, um conjunto mínimo de critérios variados pode ser útil para nortear o processo de tomada de decisão de investimentos, visto que a maioria dos problemas dessa natureza não tem somente um objetivo, mas objetivos múltiplos e muitas vezes conflitantes.

Shimizu (2006, p. 24) abordou a ideia de solução de consenso, que visa assegurar

que o maior número de restrições seja atendido. Para o alcance dessa solução de consenso, é importante que haja um método que permita embasar o processo da tomada de decisão. Conforme Costa, Costa e Caiado (2006, 16), a adoção de métodos multicriteriais de apoio à decisão não elimina a necessidade da participação de especialistas e nem substitui o decisor por um método. O que eles fazem é dar mais embasamento e segurança no processo de tomada de decisão.

Soncini (2008, p. 67-68) discorre ainda sobre alguns dos métodos multicriteriais, destacando os métodos AHP, MAUT, Macbeth e Electre. Além disso, apresenta um quadro comparativo entre esses métodos, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Comparativo entre métodos multicriteriais

<i>Características</i>	<i>MAUT</i>	<i>AHP</i>	<i>Electre</i>	<i>Macbeth</i>
Principal característica do modelo	Teoria da utilidade	Autovetor, autovalor, consistência	Teoria da utilidade	Teoria da utilidade, PO e atratividade
Fase de aplicação no processo decisório	Decisão	Decisão	Decisão	Decisão
Aplicações típicas	Classificação	Classificação, custo/benefício	Classificação	Classificação
Aplicação do método sem <i>software</i>	Inviável em reunião	Inviável em reunião	Inviável em reunião	Inviável em reunião
Volume de informações de entrada	Pouco	Até médio	Pouco	Médio
Parte executada pelo computador	Maioria	Maioria	Maioria	Maioria
Compreensão conceitual do modelo	Médio a complexo	Médio a complexo	Complexo	Complexo
Tempo de aprendizado para 1ª aplicação	Médio	Até médio	Médio	Médio
Compreensão para o decisor do modelo	Médio	Fácil	Médio	Médio
Trata problemas complexos/não quantificáveis	Sim	Possível	Possível	Possível
Quantidade de aplicações práticas	Grande	Grande	Média	Pequena
Conceito na área acadêmica	Bom	Prático e polêmico	N/D	N/D
Volume de publicações científicas	Grande	Grande	Médio	Pequena
Trata dados quantitativos e subjetivos	Sim	Sim	Sim	Sim
Requer cultura geral adequada dos decisores	Não	Não	Não	Não
Trabalha internamente com ambiguidade	Não	Sim	Sim	Sim
Flexibilidade para casos diferentes	Boa	Grande	Boa	Boa

Pressupõe trabalho em grupo	Indiferente	Recomendado	Indiferente	Indiferente
Requer líder no processo	Desejável	Desejável	Necessário	Desejável
Níveis de atuação do problema	Estratégico, tático e operacional	Estratégico, tático e operacional	Estratégico, tático e operacional	Estratégico, tático e operacional
Capacidade de abrangência	Média	Grande	Média	Média
Ajuda a estruturar o problema de decisão	Não	Não	Não	Não

Fonte: Adaptado de Soncini (2008, p. 68)

Já em relação aos investimentos em TI, Weill e Broadbent (1998, p. 81) realizaram estudos sobre objetivos empresariais e identificaram quatro diferentes dimensões onde os investimentos de TI podem ser alocados, sendo elas: infraestrutura, transacional, informacional e estratégica. A dimensão de infraestrutura de TI, que engloba os processos decisórios que serão objeto dos estudos de casos deste trabalho, é a base do portfólio da área de TI. Ela proporciona a estrutura para os serviços de TI, isto é, permitem às aplicações serem executadas, podendo ser compartilhados por vários setores da organização (Neto J.C., 2010, p. 29). Exemplos dessa infraestrutura são recursos humanos de TI, microcomputadores, equipamentos de rede e comunicação, servidores, *notebooks*, equipamentos de *datacenter*, *softwares* de gerenciamento de banco de dados e os diversos ativos que compõem a infraestrutura básica da TI.

Para eleger possíveis critérios para os processos decisórios de investimentos de TI, existem alguns trabalhos na área que definem alguns desses critérios, elencados no Quadro 2. Considerando que na dimensão de infraestrutura de TI cada processo decisório possui particularidades e características próprias, não parece apropriado definir critérios fixos para esses processos. Isso se verifica quando observados os critérios abordados nos trabalhos cuja dimensão de TI é a infraestrutura. Eles apresentam critérios diferentes uns dos outros, com poucas similaridades, à exceção daqueles relativos à terceirização, que se repetem.

Quadro 2 - Critérios adotados em trabalhos anteriores para processos decisórios de TI

Referência	Dimensão de TI	Critérios
HUIZINGH e VROLIJK (1995)	Estratégica (sistemas de Informação)	Retorno do investimento (ROI), risco e importância estratégica
SLOANE <i>et al.</i> (2003)	Transacional (Saúde/TI)	Performance, flexibilidade, custo e segurança
BODIN, GORDON e LOEB (2005)	Infraestrutura (segurança da informação)	Confidencialidade, integridade e disponibilidade

BANSAL e PANDEY (2006)	Infraestrutura (terceirização)	Criticidade, estabilidade e simplicidade
HERRERA <i>et al.</i> (2008)	Infraestrutura (redes de comunicação)	Funcionalidade, confiabilidade, disponibilidade, eficiência e suportabilidade
GASIEA, EMSLEY e MIKHAILOV (2010)	Infraestrutura (redes de comunicação)	Confiabilidade, manutenibilidade, gerenciamento remoto, compatibilidade, facilidade de instalação, escalabilidade, uso de banda, flexibilidade, latência
MARCIKIC e RADOVANOV (2011)	Infraestrutura (terceirização)	Criticidade, estabilidade e simplicidade

Fonte: Elaborado pelo autor

3 METODOLOGIA

Serão realizados estudos de casos na área de infraestrutura de TI do Tribunal de Contas da União, mais especificamente na Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (Setic), responsável pela área em tela.

Segundo Yin (2004, p. 26), o estudo de caso pode ser utilizado como importante estratégia metodológica para a pesquisa, pois permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado, revelando nuances difíceis de serem enxergadas “a olho nu”. Sua essência está, portanto, no fato de ser uma estratégia para pesquisa empírica empregada para a investigação de um fenômeno contemporâneo, em seu contexto real, possibilitando a explicação de ligações causais de situações singulares.

Yin (2004, p. 79-80) ainda destaca que quanto melhor o planejamento do estudo de caso, maiores serão as chances de sucesso. São fatores que influenciam nesse bom planejamento: a constituição de uma pergunta de partida clara e objetiva, proposições orientadoras para o estudo, definição de unidades de análise e definição de critérios de interpretação dos “achados”, alinhados com o referencial teórico. Além disso, são habilidades importantes para a realização de estudos de caso: experiência prévia, sagacidade para fazer boas perguntas, capacidade de não se deixar levar por preconceitos e ideologias e flexibilidade para se adequar às situações adversas.

Os estudos de casos propostos visam verificar a ocorrência do seguinte sistema: a hipótese inicial (H_0), ou seja, o *status quo* é que os processos decisórios de investimentos de infraestrutura de TI do TCU não são estruturados, não possuindo base metodológica formal, o que pode gerar decisões equivocadas do ponto de vista técnico. Entende-se por decisões equivocadas por esse ponto de vista como aquelas que não refletem as diretrizes e critérios definidos pelos especialistas da área. A situação proposta (H_1) é que esse processo decisório estruturado, com base metodológica, possa gerar decisões mais coerentes

conforme esses critérios técnicos, além de poder melhorar a transparência do processo, de acordo com o esquema da Figura 1.

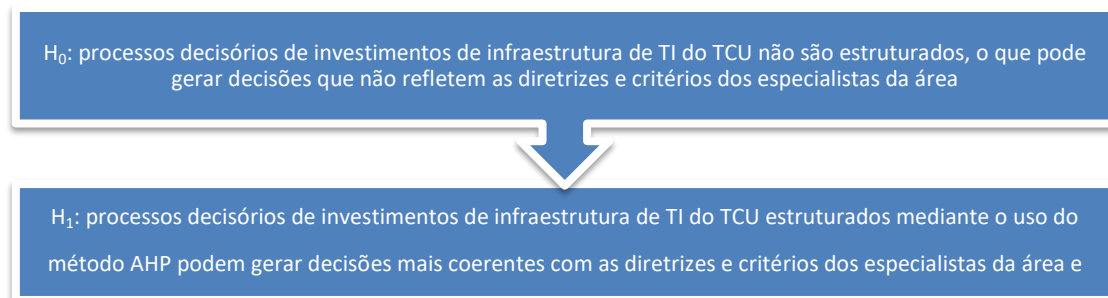


Figura 1 - hipótese de pesquisa do trabalho

Fonte: Elaborado pelo autor

A hipótese inicial (H₀) sustenta-se pelo fato de não haver nenhum normativo que sugira ou obrigue a adoção de algum sistema de tomada de decisão aos gestores do TCU, nem tampouco haver alguma cultura organizacional nesse sentido.

Para confirmar ou não a situação proposta (H₁), serão avaliados alguns processos decisórios, passados ou futuros, e neles serão aplicados um método de análise decisória multicriterial junto ao especialista da área. Será medida a percepção do especialista quanto à aplicabilidade prática e transparência do método.

A escolha de quais processos decisórios serão avaliados será realizada em conjunto com os especialistas de cada área, bem como a escolha dos critérios de avaliação e a realização das diversas comparações paritárias. Todas essas informações serão levantadas mediante entrevista com especialistas das diversas áreas de infraestrutura de TI do TCU.

O método de análise decisória multicriterial escolhido foi o processo de análise hierárquica (AHP – *Analytic Hierarchy Process*). Esse método foi escolhido mediante análise dos diversos fatores comparativos do Quadro 1. Dentre os métodos ali apresentados, o AHP possui uma melhor relação de complexidade, aprendizado e compreensão para o decisor do modelo, além de tratar grande quantidade de aplicações práticas e ter grande flexibilidade. Além disso, possui uma grande capacidade de abrangência e elevada quantidade de publicações científicas. O modelo será implementado por meio do uso de planilha eletrônica do tipo *Microsoft Excel* ou *BrOffice Calc*.

O tipo de estudo de caso realizado será o descritivo, sendo sua principal fonte de dados as entrevistas focadas (YIN, 2004, p. 50).

3.1 Descrição do AHP (*Analytic Hierarchy Process*)

O método AHP foi desenvolvido por Saaty (1980), sendo bastante explorado na literatura e é, possivelmente, o método multicriterial mais conhecido e mais usado (Salomon; Montevecchi, 1998, p. 108). Segundo Liu e Hai (2005, p. 309), a principal característica do AHP é gerar prioridades numéricas a partir do conhecimento subjetivo expresso em comparações pareadas matriciais. Ele permite estabelecer pontuações para gerar uma representação mais precisa no processo final de decisão. Trata-se de uma metodologia de auxílio no processo decisório, pois requer que todos os fatores no ambiente de decisão sejam comparados uns com os outros.

Divide-se aqui, para fins didáticos, o método em alguns passos, descritos abaixo, todos baseados em Saaty (1980, 1990, 2001, 2008). Ressalte-se que maiores detalhes teóricos e operacionais sobre o método estão presentes em Saaty (1980).

Passo 1: estruturação do problema decisório em níveis hierárquicos, iniciando pela meta da decisão a ser tomada, seguida dos critérios e das alternativas. A figura 2 esquematiza essa estrutura hierárquica.

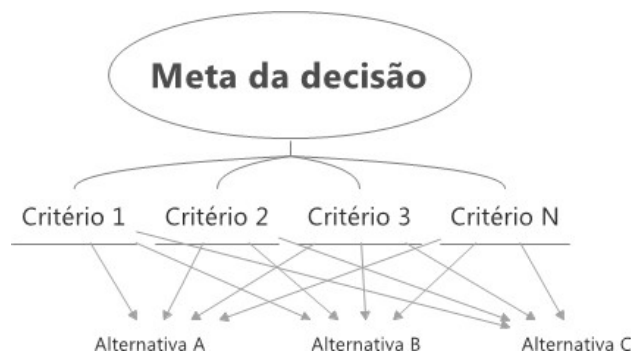


Figura 2 - Estrutura hierárquica genérica do método AHP
Fonte: Adaptado de Saaty (1990)

Passo 2: comparação paritária dos critérios de decisão e julgamento das alternativas para cada critério. Essa análise deve ser realizada por especialistas ou por aqueles que tem a responsabilidade na tomada de decisão e deve ser materializada em forma de uma matriz de decisão. A fim de permitir essa comparação paritária, deve-se determinar as importâncias relativas (pesos) de cada elemento. Para isso, será utilizada a Escala Fundamental de Saaty (2008, p. 86), que atribui valores que variam entre 1 a 9 e determina a importância relativa de uma alternativa com relação a outra, conforme Quadro 3. Como exemplo, se fossem comparados o critério A com o B e o primeiro fosse considerado fortemente mais importante que o segundo, o valor da comparação seria 5. Já se o critério B

fosse considerado fortemente mais importante que o critério A, o valor da comparação seria 1/5.

Quadro 3 – Escala Fundamental de Saaty

<i>Escala</i>	<i>Definição</i>	<i>Descrição</i>
1	Importância igual	Ambos os critérios possuem a mesma importância
3	Importância moderada	Um critério é moderadamente mais importante que o outro
5	Importância forte	Um critério é fortemente mais importante que o outro
7	Importância muito forte	Um critério é muito fortemente mais importante que o outro
9	Importância extrema	Um critério é extremamente mais importante que o outro
2, 4, 6, 8	Valores intermediários	Valores Intermediários para refletir os compromissos

Fonte: Adaptado de Saaty (2008, p. 86)

Passo 3: cálculo das prioridades relativas para cada elemento de decisão mediante conjunto de cálculos numéricos e teste de consistência. Neste passo, calcula-se o autovetor de ponderações (pesos) e realiza-se a comprovação da coerência das preferências baseadas no valor da razão de consistência.

Passo 4: Agregação das prioridades relativas para chegar a um *ranking* de prioridade das alternativas decisórias. Isto é, calculam-se as prioridades das alternativas conforme as análises realizadas pelos especialistas, estabelecendo-se uma ordem de preferência entre elas.

3.2 Modelo da entrevista

As seguintes informações foram coletadas mediante as entrevistas, para cada processo decisório analisado:

1. Meta da decisão;
2. Especialista entrevistado;
3. Critérios adotados;
4. Alternativas;
5. Avaliação da estrutura decisória, contendo as comparações paritárias entre os critérios de avaliação e as alternativas;
6. Percepções do especialista quanto aos seguintes fatores (variando de 0 a 5, sendo 0 o mais fraco possível e 5 o mais alto possível):
 - a. Facilidade de uso do método;
 - b. Aplicabilidade do método no âmbito das decisões de infraestrutura de TI do TCU;
 - c. Uma vez que o método seja de fato utilizado no TCU, possibilidade de

ampliar a transparência do processo decisório ao cidadão, caso divulgado na internet junto aos demais artefatos licitatórios.

4 ESTUDOS DE CASOS: SISTEMAS DE APOIO À DECISÃO DE INVESTIMENTOS DE INFRAESTRUTURA DE TI PROPOSTOS

Foram realizados cinco estudos de casos em processos decisórios de infraestrutura de TI, aplicando a metodologia AHP para cada um deles e realizando medições quanto à percepção dos entrevistados sobre o método.

O primeiro processo avaliado (4.1) buscou a melhor solução de *links* de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados, sendo uma questão bem atual dentro do Tribunal onde a decisão ainda não ocorreu. O segundo (4.2) foi sobre a melhor forma de operacionalizar a segurança da rede do TCU, decisão tomada no ano de 2012 e sendo atualmente executada da forma de execução indireta. Em seguida (4.3), abordou-se a operacionalização do suporte técnico ao usuário do TCU, que tem sido executada de forma indireta há vários anos. Foi avaliada também a decisão quanto ao monitoramento da infraestrutura de TI do TCU (4.4), executada de forma indireta há alguns anos.

Finalmente, avaliou-se a forma de estruturação de *datacenter* para o TCU (4.5), decisão tomada em 2009, tendo se optado pela construção e gerencialmente de *datacenter* próprio.

Para as tabelas desta seção, entende-se por IC o índice de inconsistência dos juízos de valor, por RC a razão de consistência, por n a ordem da matriz, por Val a matriz considerada válida a partir da análise do RC e da ordem da matriz e $V(a)$ o valor global da alternativa.

4.1 Processo decisório: solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados.

4.1.1 Estrutura decisória

- a. Meta da decisão: selecionar a melhor solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados.
- b. Especialista entrevistado: chefe substituto do Serviço de Infraestrutura de Rede do TCU.
- c. Critérios adotados
 - i. *Custo:* relativo ao preço estimado da solução;

- ii. *Disponibilidade*: relativo ao tempo que o *link* estará disponível e funcionando;
- iii. *Quantidade de fornecedores*: relativo ao número de fornecedores disponíveis no mercado que oferecem a solução pretendida;
- iv. *Complexidade da contratação*: relativo à complexidade pré-contratual no processo licitatório, que considera o ineditismo da contratação, a experiência prévia no tipo de solução e o esforço para especificar a solução pretendida;
- v. *Redundância tecnológica*: relativo à existência ou não de tipos diferentes de tecnologia na solução.

d. Alternativas

- i. Dois *links* MPLS dedicados para cada estado, de operadoras diferentes;
- ii. Um *link* MPLS dedicado para cada estado mais a aquisição de ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) local com uso de VPN (*virtual private network*);
- iii. Dois ADSLs, de operadoras diferentes, com uso de VPN.

4.1.2 Avaliação da estrutura decisória

Tabela 1 - Matriz global de juízos de valor para a solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados

Critérios	1. Custo	2. Disponibilidade	3. Qtde de fornecedores	4. Complexidade da contratação	5. Redundância tecnológica	\mathcal{N}	\mathcal{M}
1. Custo	1,00	0,50	4,00	3,00	1,00	1,43	0,24
2. Disponibilidade	2,00	1,00	5,00	2,00	2,00	2,09	0,35
3. Qtde de fornecedores	0,25	0,20	1,00	0,50	0,25	0,36	0,06
4. Complexidade da contratação	0,33	0,50	2,00	1,00	0,33	0,64	0,11
5. Redundância tecnológica	1,00	0,50	4,00	3,00	1,00	1,43	0,24

Tabela 2 - Matrizes de avaliação local para a solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados

Critério: 1. Custo

	MPLS + MPLS	MPLS + ADSL	ADSL + ADSL	η	η	$\lambda_{\text{máx}}$	3,03
MPLS + MPLS	1,00	0,33	0,14	0,36	0,08	IC	0,02
MPLS + ADSL	3,00	1,00	0,25	0,91	0,21	RC	0,03
ADSL + ADSL	7,00	4,00	1,00	3,04	0,70	Val	Sim
$\Sigma =$	11,00	5,33	1,39	4,31	1,00	n	3

≤ 5%

Critério: 2. Disponibilidade

	MPLS + MPLS	MPLS + ADSL	ADSL + ADSL	η	η	$\lambda_{\text{máx}}$	3,00
MPLS + MPLS	1,00	3,00	5,00	2,47	0,65	IC	0,00
MPLS + ADSL	0,33	1,00	2,00	0,87	0,23	RC	0,00
ADSL + ADSL	0,20	0,50	1,00	0,46	0,12	Val	Sim
$\Sigma =$	1,53	4,50	8,00	3,80	1,00	n	3

≤ 5%

Critério: 3. Qtde de fornecedores

	MPLS + MPLS	MPLS + ADSL	ADSL + ADSL	η	η	$\lambda_{\text{máx}}$	3,01
MPLS + MPLS	1,00	0,33	0,14	0,36	0,09	IC	0,00
MPLS + ADSL	3,00	1,00	0,33	1,00	0,24	RC	0,01
ADSL + ADSL	7,00	3,00	1,00	2,76	0,67	Val	Sim
$\Sigma =$	11,00	4,33	1,48	4,12	1,00	n	3

≤ 5%

Critério: 4. Complexidade da contratação

	MPLS + MPLS	MPLS + ADSL	ADSL + ADSL	η	η	$\lambda_{\text{máx}}$	3,02
MPLS + MPLS	1,00	0,50	0,25	0,50	0,14	IC	0,01
MPLS + ADSL	2,00	1,00	0,33	0,87	0,24	RC	0,02
ADSL + ADSL	4,00	3,00	1,00	2,29	0,63	Val	Sim
$\Sigma =$	7,00	4,50	1,58	3,66	1,00	n	3

≤ 5%

Critério: 5. Redundância tecnológica

	MPLS + MPLS	MPLS + ADSL	ADSL + ADSL	η	η	$\lambda_{\text{máx}}$	3,00
MPLS + MPLS	1,00	0,13	1,00	0,50	0,10	IC	0,00
MPLS + ADSL	8,00	1,00	8,00	4,00	0,80	RC	0,00
ADSL + ADSL	1,00	0,13	1,00	0,50	0,10	Val	Sim
$\Sigma =$	10,00	1,25	10,00	5,00	1,00	n	3

≤ 5%

4.1.3 Recomendações decisórias

A alternativa de contratação de um *link* MPLS dedicado para cada estado mais a aquisição de ADSL local com uso de VPN, segundo o método AHP e os critérios estabelecidos pelo especialista, será a melhor alternativa dentre as três disponíveis, sendo

que a alternativa de duas redes MPLS ficou bem próxima, conforme disposto na Tabela 3.

Tabela 3 - *Ranking* de prioridade das alternativas decisórias para a solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados

Crítérios	w_j^{cg}	MPLS + MPLS	MPLS + ADSL	ADSL + ADSL
1. Custo	0,24	0,08	0,21	0,70
2. Disponibilidade	0,35	0,65	0,23	0,12
3. Qtde de fornecedores	0,06	0,09	0,24	0,67
4. Complexidade da contratação	0,11	0,14	0,24	0,63
5. Redundância tecnológica	0,24	0,10	0,80	0,10
V(a)		0,29	0,36	0,34

4.1.4 Percepções do especialista

O entrevistado considerou o método de fácil aplicação e aplicável no TCU, contudo enxergou pouca possibilidade de ampliar a transparência, tendo considerado os meios atuais como já suficientes para tanto (Tabela 4). Note-se que ele não possuía nenhum conhecimento prévio sobre o método AHP.

Tabela 4 - Percepção do especialista na aplicação do método AHP para a solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados, variando de 0 a 5, sendo 0 o grau mais fraco possível e 5 o mais alto

<i>Crítério</i>	<i>Percepção</i>
Facilidade de uso do método	3
Aplicabilidade na infraestrutura de TI do TCU	3
Caso o método seja utilizado, possibilidade de ampliar a transparência, caso divulgado junto dos demais artefatos licitatórios	1

4.2 Processo decisório: operacionalização da segurança da rede do TCU.

4.2.1 Estrutura decisória

- a. Meta da decisão: selecionar a melhor forma de operacionalizar a segurança da rede do TCU.

b. Especialista entrevistado: chefe do Serviço de Infraestrutura de Rede do TCU.

c. Critérios adotados

- i. *Custo*: relativo ao custo total estimado da operacionalização;
- ii. *Estabilidade do ambiente*: relativo ao número de incidentes de segurança ocorridos. Quanto maior o número de incidentes, menor a estabilidade do ambiente;
- iii. *Confiabilidade*: relativo ao vazamento de informações sensíveis e possibilidade de responsabilização quando da ocorrência;
- iv. *Complexidade do gerenciamento*: relativo à facilidade de gerenciar a execução do trabalho.

d. Alternativas

- i. Execução direta, isto é, utilização de mão-de-obra própria (servidores públicos);
- ii. Execução indireta, isto é, contratação de empresa capacitada na área para execução do serviço.

4.2.2 Recomendações decisórias

A alternativa de contratação de um *link* MPLS dedicado para cada estado mais a aquisição de ADSL local com uso de VPN, segundo o método AHP e os critérios estabelecidos pelo especialista, será a melhor alternativa dentre as três disponíveis, sendo que a alternativa de duas redes MPLS ficou bem próxima, conforme disposto na Tabela 3.

Tabela 3 - *Ranking* de prioridade das alternativas decisórias para a solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados

Critérios	w_j^{cg}	MPLS + MPLS	MPLS + ADSL	ADSL + ADSL
1. Custo	0,24	0,08	0,21	0,70
2. Disponibilidade	0,35	0,65	0,23	0,12
3. Qtde de fornecedores	0,06	0,09	0,24	0,67
4. Complexidade da contratação	0,11	0,14	0,24	0,63
5. Redundância tecnológica	0,24	0,10	0,80	0,10
V(a)		0,29	0,36	0,34

4.2.3 Percepções do especialista

O entrevistado considerou o método de fácil aplicação e aplicável no TCU, contudo enxergou pouca possibilidade de ampliar a transparência, tendo considerado os meios atuais como já suficientes para tanto (Tabela 4). Note-se que ele não possuía nenhum conhecimento prévio sobre o método AHP.

Tabela 4 - Percepção do especialista na aplicação do método AHP para a solução de comunicação entre a unidade central do TCU e suas unidades nos estados, variando de 0 a 5, sendo 0 o grau mais fraco possível e 5 o mais alto

<i>Critério</i>	<i>Percepção</i>
Facilidade de uso do método	3
Aplicabilidade na infraestrutura de TI do TCU	3
Caso o método seja utilizado, possibilidade de ampliar a transparência, caso divulgado junto dos demais artefatos licitatórios	1

4.3 Processo decisório: operacionalização da segurança da rede do TCU.

4.3.1 Estrutura decisória

- a. Meta da decisão: selecionar a melhor forma de operacionalizar a segurança da rede do TCU.
- b. Especialista entrevistado: chefe do Serviço de Infraestrutura de Rede do TCU.
- c. Crítérios adotados
 - i. *Custo*: relativo ao custo total estimado da operacionalização;
 - ii. *Estabilidade do ambiente*: relativo ao número de incidentes de segurança ocorridos. Quanto maior o número de incidentes, menor a estabilidade do ambiente;
 - iii. *Confiabilidade*: relativo ao vazamento de informações sensíveis e possibilidade de responsabilização quando da ocorrência;
 - iv. *Complexidade do gerenciamento*: relativo à facilidade de gerenciar a execução do trabalho.
- d. Alternativas
 - i. Execução direta, isto é, utilização de mão-de-obra própria (servidores públicos);
 - ii. Execução indireta, isto é, contratação de empresa capacitada na área para execução do serviço.

4.3.2 Avaliação da estrutura decisória

Tabela 5 - Matriz global de juízos de valor para a operacionalização da segurança da rede do TCU

Crítérios	1. Custo	2. Estabilidade do ambiente	3. Confiabilidade	4. Complexidade do gerenciamento	\mathcal{H}	\mathcal{M}
1. Custo	1,00	0,17	0,17	0,17	0,26	0,05
2. Estabilidade do ambiente	6,00	1,00	1,00	5,00	2,34	0,41
3. Confiabilidade	6,00	1,00	1,00	5,00	2,34	0,41
4. Complexidade do gerenciamento	6,00	0,20	0,20	1,00	0,70	0,12

Tabela 6 - Matrizes de avaliação local para a operacionalização da segurança da rede do TCU

Crítério: *1. Custo*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{H}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,25	0,50	0,20	IC	0,00
Execução indireta	4,00	1,00	2,00	0,80	RC	0,00
$\Sigma =$	5,00	1,25	2,50	1,00	n	2

Crítério: *2. Estabilidade do ambiente*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{H}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,50	0,71	0,33	IC	0,00
Execução indireta	2,00	1,00	1,41	0,67	RC	0,00
$\Sigma =$	3,00	1,50	2,12	1,00	n	2

Crítério: *3. Confiabilidade*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{H}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,25	0,50	0,20	IC	0,00
Execução indireta	4,00	1,00	2,00	0,80	RC	0,00
$\Sigma =$	5,00	1,25	2,50	1,00	n	2

Crítério: *4. Complexidade do gerenciamento*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{H}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	6,00	2,45	0,86	IC	0,00
Execução indireta	0,17	1,00	0,41	0,14	RC	0,00
$\Sigma =$	1,17	7,00	2,86	1,00	n	2

4.3.3 Recomendações decisórias

A alternativa de execução indireta será a melhor alternativa dentre as duas disponíveis (conforme Tabela 7), apresentando quase o dobro da preferência segundo o

método AHP e os critérios estabelecidos pelo especialista.

Tabela 7 - *Ranking* de prioridade das alternativas decisórias para a operacionalização da segurança da rede do TCU

Critérios	w_j	Execução direta	Execução indireta
1. Custo	0,05	0,20	0,80
2. Estabilidade do ambiente	0,41	0,33	0,67
3. Confiabilidade	0,41	0,20	0,80
4. Complexidade do gerenciamento	0,12	0,86	0,14
V(a)		0,34	0,66

4.3.4 Percepções do especialista

O entrevistado considerou o método de fácil aplicação e aplicável no TCU, tendo visualizado uma grande possibilidade de ampliação a transparência com sua adoção (Tabela 8). Note-se que ele não possuía nenhum conhecimento prévio sobre o método AHP.

Tabela 8 - Percepção do especialista na aplicação do método AHP para a operacionalização da segurança da rede do TCU, variando de 0 a 5, sendo 0 o grau mais fraco possível e 5 o mais alto

Critério	Percepção
Facilidade de uso do método	4
Aplicabilidade na infraestrutura de TI do TCU	3
Caso o método seja utilizado, possibilidade de ampliar a transparência, caso divulgado junto dos demais artefatos licitatórios	4

4.4 Processo decisório: operacionalização do suporte técnico ao usuário do TCU.

4.4.1 Estrutura decisória

- a. Meta da decisão: selecionar a melhor forma de operacionalizar o suporte técnico ao usuário final do TCU.
- b. Especialista entrevistado: chefe substituto do Serviço de Suporte a Clientes do TCU.
- c. Critérios adotados
 - i. *Custo*: relativo ao custo total estimado da operacionalização;
 - ii. *Tempo de solução do atendimento*: relativo ao tempo necessário para que o atendimento seja realizado e solucionado;
 - iii. *Padronização do atendimento*: relativo à facilidade de se definir

padrões, protocolos e *scripts* de atendimento e de serem seguidos.

d. Alternativas

- i. Execução direta, isto é, utilização de mão-de-obra própria (servidores públicos);
- ii. Execução indireta, isto é, contratação de empresa capacitada na área para execução do serviço.

4.4.2 Avaliação da estrutura decisória

Tabela 9 - Matriz global de juízos de valor para a operacionalização do suporte técnico ao usuário do TCU

Critérios	1. Custo	2. Tempo de solução do atendimento	3. Padronização do atendimento	\mathcal{N}	\mathcal{M}
1. Custo	1,00	0,25	0,25	0,40	0,11
2. Tempo de solução do atendimento	4,00	1,00	1,00	1,59	0,44
3. Padronização do atendimento	4,00	1,00	1,00	1,59	0,44

Tabela 10 - Matrizes de avaliação local para a operacionalização do suporte técnico ao usuário do TCU

Critério: *1. Custo*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,25	0,50	0,20	IC	0,00
Execução indireta	4,00	1,00	2,00	0,80	RC	0,00
$\Sigma =$	5,00	1,25	2,50	1,00	n	2

Critério: *2. Tempo de solução do atendimento*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,25	0,50	0,20	IC	0,00
Execução indireta	4,00	1,00	2,00	0,80	RC	0,00
$\Sigma =$	5,00	1,25	2,50	1,00	n	2

Critério: *3. Padronização do atendimento*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,14	0,38	0,13	IC	0,00
Execução indireta	7,00	1,00	2,65	0,88	RC	0,00
$\Sigma =$	8,00	1,14	3,02	1,00	n	2

4.4.3 Recomendações decisórias

A alternativa de execução indireta será a melhor alternativa dentre as duas disponíveis (conforme Tabela 11), apresentando absoluta preferência segundo o método

AHP e os critérios estabelecidos pelo especialista.

Tabela 11 - *Ranking* de prioridade das alternativas decisórias para a operacionalização do suporte técnico ao usuário do TCU

Critérios	w_j^{cg}	Execução direta	Execução indireta
1. Custo	0,11	0,20	0,80
2. Tempo de solução do atendimento	0,44	0,20	0,80
3. Padronização do atendimento	0,44	0,13	0,88
V(a)		0,17	0,83

4.4.4 Percepções do especialista

O entrevistado considerou o método de fácil aplicação e aplicável no TCU, tendo visualizado uma grande possibilidade de ampliação a transparência com sua adoção (Tabela 12). Note-se que ele não possuía nenhum conhecimento prévio sobre o método AHP.

Tabela 12 - Percepção do especialista na aplicação do método AHP para a operacionalização do suporte técnico ao usuário do TCU, variando de 0 a 5, sendo 0 o grau mais fraco possível e 5 o mais alto

Critério	Percepção
Facilidade de uso do método	4
Aplicabilidade na infraestrutura de TI do TCU	5
Caso o método seja utilizado, possibilidade de ampliar a transparência, caso divulgado junto dos demais artefatos licitatórios	5

4.5 Processo decisório: monitoramento da infraestrutura de TI do TCU.

4.5.1 Estrutura decisória

- a. Meta da decisão: selecionar a melhor forma de monitorar a infraestrutura de TI do TCU, monitorando a disponibilidade dos ativos de TI e agindo de forma proativa para reestabelecer os serviços no menor espaço de tempo possível.
- b. Especialista entrevistado: chefe substituto do Serviço de Monitoramento e Operação.
- c. Critérios adotados
 - i. *Custo*: relativo ao custo total estimado para executar o monitoramento;
 - ii. *Escalabilidade*: capacidade de ampliar a capacidade de monitoramento (quantidade de ativos monitorados) no menor tempo possível;
 - iii. *Tempo de resposta a incidentes*: relativo ao tempo necessário para

encaminhar as ações de resposta a incidentes;

- iv. *Qualidade das respostas a incidentes*: relativo ao tempo necessário para a solução do incidente e a eficiência (uso otimizado de recursos) em sua resolução.

d. Alternativas

- i. Execução direta, isto é, utilização de mão-de-obra própria (servidores públicos);
- ii. Execução indireta, isto é, contratação de empresa capacitada na área para execução do serviço.

4.5.2 Avaliação da estrutura decisória

Tabela 13 - Matriz global de juízos de valor para o monitoramento da infraestrutura de TI do TCU

Crítérios	1. Custo	2. Escalabilidade	3. Tempo de resposta a incidentes	4. Qualidade das respostas a incidentes	\mathcal{N}	\mathcal{M}
1. Custo	1,00	5,00	1,00	0,50	1,26	0,28
2. Escalabilidade	0,20	1,00	0,50	0,33	0,43	0,09
3. Tempo de resposta a incidentes	1,00	2,00	1,00	0,50	1,00	0,22
4. Qualidade das respostas a incidentes	2,00	3,00	2,00	1,00	1,86	0,41

Tabela 14 - Matrizes de avaliação local para o monitoramento da infraestrutura de TI do TCU

Crítério: *1. Custo*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,17	0,41	0,14	IC	0,00
Execução indireta	6,00	1,00	2,45	0,86	RC	0,00
$\Sigma =$	7,00	1,17	2,86	1,00	n	2

Crítério: *2. Escalabilidade*

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	0,11	0,33	0,10	IC	0,00
Execução indireta	9,00	1,00	3,00	0,90	RC	0,00
$\Sigma =$	10,00	1,11	3,33	1,00	n	2

Critério:

3. Tempo de resposta a incidentes

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	3,00	1,73	0,75	IC	0,00
Execução indireta	0,33	1,00	0,58	0,25	RC	0,00
$\Sigma =$	1,33	4,00	2,31	1,00	n	2

Critério:

4. Qualidade das respostas a incidentes

	Execução direta	Execução indireta	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Execução direta	1,00	3,00	1,73	0,75	IC	0,00
Execução indireta	0,33	1,00	0,58	0,25	RC	0,00
$\Sigma =$	1,33	4,00	2,31	1,00	n	2

4.5.3 Recomendações decisórias

A alternativa de execução direta será a melhor alternativa dentre as duas disponíveis (conforme Tabela 15), apresentando ligeira preferência segundo o método AHP e os critérios estabelecidos pelo especialista. Ressalte-se que o resultado difere do modelo atual adotado pelo órgão, que é o de execução indireta, indicando a possibilidade de que a decisão tomada no passado pode estar incoerente com as diretrizes e critérios de especialistas da área.

Tabela 15 - *Ranking* de prioridade das alternativas decisórias para o monitoramento da infraestrutura de TI do TCU

Critérios	w_j^{cg}	Execução direta	Execução indireta
1. Custo	0,28	0,14	0,86
2. Escalabilidade	0,09	0,10	0,90
3. Tempo de resposta a incidentes	0,22	0,75	0,25
4. Qualidade das respostas a incidentes	0,41	0,75	0,25
V(a)		0,52	0,48

4.5.4 Percepções do especialista

O entrevistado considerou o método de fácil aplicação e aplicável no TCU, tendo visualizado uma grande possibilidade de ampliação a transparência com sua adoção (Tabela 16). Note-se que ele já possuía conhecimento prévio sobre o método AHP, o que pode ter sido fator de influência em suas percepções.

Tabela 16 - Percepção do especialista na aplicação do método AHP para o monitoramento da infraestrutura de TI do TCU, variando de 0 a 5, sendo 0 o grau mais fraco possível e 5 o mais alto

<i>Critério</i>	<i>Percepção</i>
Facilidade de uso do método	4
Aplicabilidade na infraestrutura de TI do TCU	3
Caso o método seja utilizado, possibilidade de ampliar a transparência, caso divulgado junto dos demais artefatos licitatórios	5

4.6 Processo decisório: estruturação de *datacenter* para o TCU.

4.6.1 Estrutura decisória

- a. Meta da decisão: selecionar a melhor forma de estruturar um *datacenter* para o TCU.
- b. Especialista entrevistado: chefe do Serviço de Monitoramento e Operação.
- c. Critérios adotados
 - i. *Custo*: relativo ao custo total estimado para operacionalizar o funcionamento do *datacenter*;
 - ii. *Flexibilidade*: relativo à capacidade de fazer alterações físicas no ambiente conforme necessidade do órgão;
 - iii. *Escalabilidade*: relativo à capacidade de se adicionar novos servidores e dispositivos ao *datacenter*;
 - iv. *Confidencialidade dos dados*: relativo ao controle de acesso aos dados do órgão.
- d. Alternativas
 - i. Utilização de *datacenter* próprio, isto é, construção e operação do *datacenter* executados ou gerenciados pelo próprio órgão;
 - ii. Utilização de espaço em *datacenter* alugado, conhecido como serviço de *co-location*, onde se contrata empresa que disponibiliza um espaço em sua infraestrutura.

4.6.2 Avaliação da estrutura decisória

Tabela 17 - Matriz global de juízos de valor para a estruturação de *datacenter* para o TCU

Crítérios	1. Custo	2. Flexibilidade	3. Escalabilidade	4. Confidencialidade dos dados	\mathcal{N}	\mathcal{M}
1. Custo	1,00	0,33	0,20	0,33	0,39	0,08
2. Flexibilidade	3,00	1,00	1,00	3,00	1,73	0,36

3. Escalabilidade	5,00	1,00	1,00	3,00	1,97	0,41
4. Confidencialidade dos dados	3,00	0,33	0,33	1,00	0,76	0,16

Tabela 18 - Matrizes de avaliação local para a estruturação de *datacenter* para o TCU

Critério: 1. Custo

	Datacenter próprio	Datacenter alugado	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Datacenter próprio	1,00	0,33	0,58	0,25	IC	0,00
Datacenter alugado	3,00	1,00	1,73	0,75	RC	0,00
$\Sigma =$	4,00	1,33	2,31	1,00	n	2

Critério: 2. Flexibilidade

	Datacenter próprio	Datacenter alugado	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Datacenter próprio	1,00	0,33	0,58	0,25	IC	0,00
Datacenter alugado	3,00	1,00	1,73	0,75	RC	0,00
$\Sigma =$	4,00	1,33	2,31	1,00	n	2

Critério: 3. Escalabilidade

	Datacenter próprio	Datacenter alugado	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Datacenter próprio	1,00	0,33	0,58	0,25	IC	0,00
Datacenter alugado	3,00	1,00	1,73	0,75	RC	0,00
$\Sigma =$	4,00	1,33	2,31	1,00	n	2

Critério: 4. Confidencialidade dos dados

	Datacenter próprio	Datacenter alugado	\mathcal{N}	\mathcal{M}	$\lambda_{\text{máx}}$	2,00
Datacenter próprio	1,00	9,00	3,00	0,90	IC	0,00
Datacenter alugado	0,11	1,00	0,33	0,10	RC	0,00
$\Sigma =$	1,11	10,00	3,33	1,00	n	2

4.6.3 Recomendações decisórias

A alternativa de utilização de *datacenter* alugado será a melhor alternativa dentre as duas disponíveis (conforme Tabela 19) segundo o método AHP e os critérios estabelecidos pelo especialista. Ressalte-se que mais uma vez o resultado difere do modelo atual adotado pelo órgão, que utiliza *datacenter* próprio, indicando a possibilidade de que a decisão tomada no passado pode estar incoerente com as diretrizes e critérios de especialistas da área.

Tabela 19 - Ranking de prioridade das alternativas decisórias para a estruturação de *datacenter* para o TCU

Critérios	w_j^{cg}	Datacenter próprio	Datacenter alugado
1. Custo	0,08	0,25	0,75
2. Flexibilidade	0,36	0,25	0,75
3. Escalabilidade	0,41	0,25	0,75
4. Confidencialidade dos dados	0,16	0,90	0,10
V(a)		0,35	0,65

4.6.4 Percepções do especialista

O entrevistado considerou o método de fácil aplicação e aplicável no TCU, tendo visualizado uma grande possibilidade de ampliação a transparência com sua adoção (Tabela 20). Note-se que ele não possuía nenhum conhecimento prévio sobre o método AHP.

Tabela 20 - Percepção do especialista na aplicação do método AHP para o monitoramento da infraestrutura de TI do TCU, variando de 0 a 5, sendo 0 o grau mais fraco possível e 5 o mais alto

<i>Critério</i>	<i>Percepção</i>
Facilidade de uso do método	4
Aplicabilidade na infraestrutura de TI do TCU	3
Caso o método seja utilizado, possibilidade de ampliar a transparência, caso divulgado junto dos demais artefatos licitatórios	5

5 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS NOS ESTUDOS DE CASOS

Foi utilizada a metodologia de análise decisória multicriterial AHP em cinco processos de decisão de investimentos da área de infraestrutura de TI do Tribunal de Contas da União, que serviram como estudos de casos.

A primeira hipótese a se confirmar era que, uma vez que o processo decisório fosse estruturado com base metodológica, seria possível gerar decisões mais coerentes conforme esses critérios técnicos. Tal hipótese se confirma com a adoção da metodologia AHP, que apresenta um método já estabelecido, bastante utilizado, com base estatística e que se fundamenta nas avaliações dos critérios estabelecidos pelos especialistas.

A segunda hipótese a se confirmar era que a estruturação do processo decisório poderia melhorar a transparência do processo. Para tanto, para cada processo decisório presente nos estudos de casos, foi levantada a percepção de cada um dos especialistas entrevistados quanto à alguns critérios. Os critérios da facilidade de uso e da aplicabilidade

do método no âmbito das decisões de infraestrutura de TI do TCU objetivaram identificar a percepção dos especialistas quanto à possibilidade de aplicar tal metodologia no âmbito do Tribunal. Já o critério da possibilidade de ampliar a transparência do processo decisório ao cidadão, caso divulgado na internet junto aos demais artefatos licitatórios, objetivou obter a percepção dos especialistas quanto a possível melhoria da transparência na eventual adoção do método. O resultado dos levantamentos em tela está na Tabela 21.

Tabela 21 - Percepções dos especialistas entrevistados

Critério	Percepção dos especialistas entrevistados					Média
	Processo 4.1	Processo 4.2	Processo 4.3	Processo 4.4	Processo 4.5	
Facilidade de uso do método	3	4	4	4	4	3,8
Aplicabilidade do método no âmbito das decisões de infraestrutura de TI do TCU	3	3	5	3	3	3,4
Uma vez que o método seja de fato utilizado no TCU, possibilidade de ampliar a transparência do processo decisório ao cidadão, caso divulgado na internet junto aos demais artefatos licitatórios	1	4	5	5	5	4

A partir dos dados presentes na Tabela 21, foi gerado um gráfico contendo a média dos resultados obtidos, em razões percentuais, contido na figura 8.

Gráfico de percepções dos entrevistados avaliados

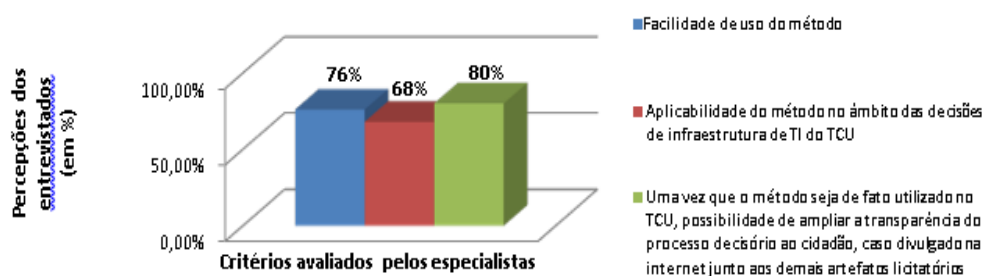


Figura 3 - Gráfico de percepções dos entrevistados avaliados

Assim, a opinião dos especialistas foi de que, em uma escala de 0 a 100, a percepção quanto à facilidade de uso do método do método AHP correspondeu a 76. Já em

relação à aplicabilidade do método no âmbito das decisões de infraestrutura de TI do TCU, na mesma escala, a percepção foi de 68. Finalmente, quanto a possibilidade da divulgação da aplicação da metodologia aumentar a transparência, utilizando a mesma escala, foi de 80.

6 CONCLUSÃO

O trabalho desenvolvido mediante os estudos de casos no âmbito da infraestrutura de TI do Tribunal de Contas da União demonstrou a aplicabilidade da metodologia AHP, de apoio à decisão de investimentos de infraestrutura de TI. A partir da análise das percepções dos especialistas que foram entrevistados, depreende-se que essa metodologia de apoio às decisões foi considerada de fácil aplicação, aplicável no contexto do TCU e que poderia aumentar a transparência do processo decisório do órgão. Assim, entende-se que este tipo de metodologia poderá ser utilizado para as futuras decisões de aquisições de soluções no âmbito da TI do TCU e também da Administração Pública em geral, de forma a estruturar seu processo decisório de forma transparente, considerando que os indícios indicam que existe uma possível relação entre a utilização e posterior divulgação dos resultados do método AHP e o aumento da transparência para o cidadão brasileiro. Ressalte-se que apenas o uso da metodologia por si só não aumenta a transparência, mas sua devida divulgação nos meios de comunicação, como a Internet, pode colaborar bastante na consecução desse objetivo, de forma a demonstrar ao cidadão os critérios decisórios à respeito da análise e seleção de investimentos de TI adotados pelo órgão.

Merece atenção o fato de nenhum dos especialistas entrevistados ter elegido como critério de escolha a capacidade do produto ou serviço atender à necessidade de negócio. Esse é um indício de uma possível falta de alinhamento às necessidades do negócio por parte do corpo técnico da TI quando na escolha entre as possíveis soluções avaliadas. Ademais, em nenhum dos processos decisórios se levantou como critério o risco, o que também pode denotar uma necessidade de desenvolver ou aprimorar uma cultura de análise de riscos no âmbito do TCU.

Como dificuldades e deficiências do trabalho, destaca-se o fato de que apenas um especialista foi avaliado para cada processo decisório, o que pode ter gerado um resultado com viés pessoal. Além disso, o método foi aplicado a poucos processos decisórios, o que gerou uma amostra de dados reduzida em relação às percepções dos entrevistados.

Sugere-se, como possíveis trabalhos futuros, que sejam aplicadas metodologias de apoio ao processo decisório a outros órgãos e que outros estudos sejam aplicados para

descobrir o grau de relação entre a aplicação de tais metodologias com o grau de transparência ao cidadão.

ABSTRACT

Whereas information technology (IT) is achieving increasingly strategic importance to public and private organizations, there must be a mechanism for organizing, controlling, directing and monitoring, known as IT governance. In this context, one of the principles is the acquisition, which indicates the need to make decisions in IT investments in a clear and transparent way. Under the Brazilian public organizations, decision-making procedures are commonly performed without formal methodology, which can generate incoherent decisions without transparency. This paper conducts case studies in the Brazilian Court of Audit (TCU), applying the AHP multicriterial analysis methodology in some decision processes of the IT infrastructure of the Court, verifying the applicability and capacity to improve transparency upon its adoption by the agency.

Keywords: Investment. Information Technology. Decision-making process. Transparency. Hierarchical Analysis Method. Brazilian Court of Audit.

6 REFERÊNCIAS

Bansal, V; Pandey, V. (2006). A Decision-Making Framework for IT Outsourcing using the Analytic Hierarchy Process. Suécia, **Journal of Academy of Business and Economics**, South Stockholm University.

Barrett, P. (2001). Corporate Governance – More than Good Management. Austrália, **CPA South Australia Annual Congress**.

Bassellier, G; Benbasat, I; Reich, B. H. (2003). **The influence of business managers' IT competence on championing**. Information Systems Research, v. 14, n. 4, p. 317-337.

Bodin, L.; Gordon, L. A.; Loeb, M. P. (2005). **Evaluating information security investments using the analytic hierarchy process**. Community ACM 48, p. 78-83.

Borchardt, M. (2005). **Diretrizes para a implementação dos princípios da Mentalidade Enxuta: o caso das empresas de transporte coletivo rodoviário urbano**. Florianópolis/SC, Brasil, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988 (1998). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02/12/2012.

Brasil. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 02/12/2012.

Brasil. **Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997** (1997). Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 02/12/2012.

Brasil. **Lei 9.784/1999, de 29 de janeiro de 1999** (1999). Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>>. Acesso em: 02/12/2012.

Brasil. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002** (2002). Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 02/12/2012.

Brasil. **Instrução Normativa nº 4, de 12 de novembro de 2010** (2010). Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/modelo-de-contratacoes-normativos-e-documentos-de-referencia/instrucao-normativa-mp-slti-no04>>. Acesso em: 05/07/2012.

Brasil. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18.11.2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 05/07/2012.

Brasil (2012). TCU. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de Tecnologia da Informação**. 1ª ed. 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/contratacao_ti/Guia%20de%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20solu%C3%A7%C3%B5es%20de%20TI.pdf>. Acesso em: 05/07/2012.

Câmara dos Deputados. **Portal de Licitações e Contratos da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/transparencia/licitacoes>>. Acessado em 05/07/2012.

Costa, H. G.; Costa, J. A. B.; Caiado, J. R. C. (2006). **Avaliação de Equinos "Mangalarga Marchador": uma análise multicritério pelo método Electre II**. Itajubá/MG, Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção, n. 5, p. 1-17.

Cruz, C. F. *et al.* (2012). **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 46 p. 153-176. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=en> . Acesso em: 05/07/2012.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2008). **Direito Administrativo**. 20. ed, São Paulo/SP, Editora Atlas, p. 199.

Gartner, I. R.; Gama, M. L. S. (2003). **Planejamento e Gestão do Tratamento de Dejetos Suínos no Distrito Federal: Aplicação de Instrumentos de Avaliação Ambiental**. In: VI Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, São Paulo/SP.

Gartner, I. R.; Rocha, C. H.; Granemann, S. R. (2011). **Modelagem Multicriterial Aplicada a Problemas de Regulação em Áreas Portuárias Privatizadas**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD), Rio de Janeiro/RJ.

Gasiea, Y.; Emsley, M.; Mikhailov, L. (2010). **Rural telecommunications infrastructure selection using the analytic network process**. Journal of Telecommunications and Information Technology, p. 28-42.

Herrera, A.; Carrasco, R.; Abu-Muhor, E.(2008). **Multi-criteria Decision Model for Assessing Health Service Information Technology Network Support Using the Analytic Hierarchy Process**, Universidad de Santiago, Chile.

Huizingh, E.; Vrolijk, H. (1995). **Decision Support for Information Systems Management: Applying Analytic Hierarchy Process**, Research Report 95B26, Groningen, the Netherland: Universiteitsbibliotheek Groningen, Holanda.

Justen Filho, M. (1994). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, 2^a ed. Rio de Janeiro/RJ, p. 202.

Likert, R. A (1932). Technique for the Measurement of Attitudes. **Revista Archives of Psychology** n° 140, p. 1-55.

Lima, E. (2000). **Modelo multicriterial para análise e avaliação de sistemas de transportes coletivos com ônibus**. Dissertação de mestrado em engenharia civil – Universidade Federal da Paraíba. Campina Grande/PB.

Lima, V. (1999). **Regulador e Regulados: análise do processo de avaliação de desempenho das empresas do sistema municipal de transporte por ônibus de Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Administração) – UFMG, Belo Horizonte/MG.

Liu, F.; Hai, H. (2005). The voting analytic hierarchy process method for selecting supplier. **International**

Journal of Production Economics, v. 97, n. 3, p. 308-317.

Lunardi, G. L. (2008). **Um estudo empírico e analítico do impacto da Governança de TI no desempenho organizacional**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, p. 11-13.

Marcikic, A.; Radovanov, B. (2011). A decision model for outsourcing business activities based on the analytic hierarchy process. **I International Symposium Engineering Management and Competitiveness 2011 (EMC2011)**, Zrenjanin, Sérvia.

Mello, J.; Gomes, E.; Lins, M. (2002). **Análise multicritério da presença da Universidade Federal Fluminense com o uso do método MACBETH**. Produção, v. 11, n. 2, p. 53-67.

Menezes, R. A.; Silva, R. B.; Linhares, A. (2007). Leilões Eletrônicos Reversos Multiatributo: Uma Abordagem de Decisão Multicritério Aplicada às Compras Públicas Brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, 11(3).

NBR ISO/IEC 38500. ABNT (2009). **Governança corporativa de tecnologia da informação**.

Neto, J. C. (2010). **Avaliação de projetos de investimento em TI utilizando opções reais: aplicações no setor de indústrias alimentícias no Estado do Ceará**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, p. 29.

Nolan, R. L.; Mcfarlan, W. E. (2005). Information Technology and the Board of Directors. **Harvard Business Review**, v. 83, n. 10, p. 96-106.

Saaty, T.L. (1980). **The Analytic Hierarchy Process**, New York – Estados Unidos, McGraw-Hill Book Company.

Saaty, T. L. (1990). How to make a decision: the analytic hierarchy process. **European Journal of Operational Research**, North Holland, v. 48, p. 9-26.

Saaty, T.; Vargas, L. G. (2001). **Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process**, Kluwer Academic.

Saaty, T.L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process, **Int. J. Services Sciences**, Vol. 1, No. 1, p. 83-98.

Salomon, V.; Montevecchi, J. (1998). Método de análise em redes: sucessor do método de análise hierárquica?, **Produto & Produção**, v. 3, n. 2, p. 107-117.

Schniederjans, M. J.; Hamaker, J. L.; Schniederjans, A. M. (2004). Information Technology Investment: Decision-Making Methodology, **World Scientific**, p. 190.

Senado Federal- SF (2012). **Portal de Licitações e Contratos do Senado Federal**. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/transparencia/administrativo.asp>>. Acessado em 05/07/2012.

Shimizu, T. (2006). **Decisão nas organizações**. São Paulo: Atlas.

Silva, E. R. (2010). **Abordagem multicriterial difusa como apoio ao processo decisório para a identificação de um regime de vazões ecológicas no baixo curso do Rio São Francisco**, UFBA.

Sloane, E. *et al.* (2003). **Using the analytic hierarchy process as a clinical engineering tool to facilitate an iterative, multidisciplinary, microeconomic health technology assessment.** Villanova University.

Soncini, P. (2008). **Modelagem multicriterial para análise de projetos de investimento o caso de uma distribuidora de energia elétrica.** UFRGS, p. 66-68, Porto Alegre/RS.

Tribunal de Contas da União – TCU (2012). **Portal de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos_tcu. Acessado em 05/07/2012.

Van Grembergen, W. (2003). Introduction to the Minitrack IT Governance and Its Mechanisms, *hicss*, vol. 8, pp.242, **Proceedings of the 35th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03).**

Ward, J.; Taylor, P.; Bond, P. (1996). Evaluation and realization of IS/IT Benefits: an empirical study of current practices. **European Journal of Information Systems**, v. 4, p. 215-225.

Weill, P.; Broadbent, M. (1998). **Leveraging the New Infrastructure: How Market Leaders Capitalize on Information Technology.** Harvard Business School Press, Boston, p. 81.

Weill, P.; Ross, J. W. (2006). **Governança de TI, Tecnologia da Informação.** M. Books do Brasil, São Paulo/SP.

Yin, R. K. (2004). **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Bookman, 2ed.