Vozes do Espírito Santo

Volume.1

Organizadores
Bruno Lamas Silva
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Juão Vitor Santos Silva

Ed.UNIVERSIDADES

Esta obra está licenciada sob a licença Creative Commons
Atribuição 4.0 International (CC-BY-NC 4.0).
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt-br
Uso permitido mediante atribuição da autoria e vedado para fins comerciais

© 2026 Editora UniversidadES

Dados internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

E77v Espírito Santo. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional

Vozes do Espírito Santo : gestão transformadora, impacto humano / organizadores Bruno Lamas Silva, Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Juão Vitor Santos Silva – Vitória : Editora UniversidadES, 2026. -- (Coleção Espírito Santo: Gestão Transformadora, Impacto Humano ; v. 12)

412 p.
v. 1
Bibliografia
Ilustrado
ISBN 978-65-84436-13-8 (e-book)

Coordenação da Coleção: Juão Vitor Santos Silva

1. Políticas públicas – Espírito Santo (Estado). 2. Governança – Espírito Santo (Estado). I. Espírito Santo. Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional. II. Silva, Bruno Lamas. III. Bussinguer, Elda Coelho de Azevedo. IV. Silva, Juão Vitor Santos. V. Título.

CDU – 351(815.2)

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Galdino de Deus CRB 6/798
e Edina Pereira dos Santos CRB 6/1054

Vozes do Espírito Santo

Volume.1

Organizadores
Bruno Lamas Silva
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Juão Vitor Santos Silva

Ed.UNIVERSIDADES

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Governador
Renato Casagrande

Vice-governador
Ricardo Ferraço

SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
Secretário
Bruno Lamas Silva

EDITORA UNIVERSIDADES
Coordenador
Judão Vitor Santos Silva

Editora-Chefe
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

VOZES DO ESPÍRITO SANTO: GESTÃO TRANSFORMADORA, IMPACTO HUMANO - COLETÂNEA DE ARTIGOS CIENTÍFICOS

Organizadores
Bruno Lamas Silva
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Judão Vitor Santos Silva

Normalização e Ficha catalográfica
Ana Paula Galdino de Deus
Edina Pereira dos Santos

Revisão Textual
Elaine Cristina Borges de Souza
Júlia Bragatto Grobério

Revisão de Provas
Ana Paula Galdino de Deus

Estratégia de Comunicação
Rimaldo de Sá, Michel Magno de Vasconcelos, Amanda Amaral, Gabriela Conti, Jaqueline Vianna, Joanna Ferrari, Roberta Peixoto

Design Gráfico e Editoração
Jarbas Barros Gomes

Assistente de Design
Sheila Gonçalves dos Santos

EQUIPE ADMINISTRATIVA FINANCEIRA

Supervisão Financeira
Téthys Cysne Gobbi

Supervisão Administrativa
Edina Pereira dos Santos

Equipe Administrativa
Carolina Botelho de Lima
Felipe dos Santos Louvem
Ismael Denes Rocha Junior
Júlia Bragatto Grobério
Lígia Maria Fernandes de Melo
Lorena Furno Ferreira Pinheiro
Marcelo Cardoso Lima dos Santos
Marlete de Souza Almeida Silva
Márlei Vieira Fernandes
Pietra Leoncio Blanck
Robson de Azevedo Junior

Depósito legal
Biblioteca Nacional – BN
Biblioteca Estadual do Espírito Santo - BPES

Vozes do Espírito Santo

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (FDV)
Juão Vitor Santos Silva (SECTI-ES)
Ingo Wolfgang Sarlet (PUC-PR)
Gonzalo Aguilar Cavallo (UNIVERSIDAD DE TALCA - CHILE)
Jose Manuel Peixoto Caldas (UNIVERDADE DO PORTO - PORTUGAL)
Carmelo Cattafi (TECNOLÓGICO DE MONTERREY – MÉXICO)
Bruno Lorenzetti (UNIBRASIL)
Robison Tramontina (UNOESC)
Salete Oro Boff (Atitus e UFRGS)
Mariana Holanda (UnB)
Américo Bedê Freire Júnior (FDV)
Ethel Leonor Noia Maciel (UFES)
Rita de Cassia Duarte Lima (UFES)
André Karam Trindade (UNIVEL)
Leilane Grubba (Atitus)
Carlos Luiz Strapazzon (UNOESC)
Ana Luisa Santanna (PUC-PR)
Cassius Guimarães Chai (FDV e UFMA)
Diego Carlos Zanella (Universidade Franciscana)
Daury Cesar Fabriz (FDV)
Norma Sueli Padilha (UFSC)
Walber Pontes (UFMA)
Maria do Socorro Almeida Souza (ESMAN – TRT – 16)
Mirelle Finkler (UFSC)
Caroline Filla Rosaneli (PUC-PR)

PARCERIAS
Universidade Federal do Estado do Espírito Santo - UFES
Instituto Federal do Espírito Santo - IFES
Faculdade de Direito de Vitória - FDV
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo - TJES
Ministério Público do Estado do ES - MPES

APOIO FINANCEIRO
Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo – Fapes

Prefácio

Em todos esses meus anos de governo, se há uma característica que eu aponto como essencial para uma boa gestão é a capacidade de diálogo com os membros da equipe e com as demais instituições. Um bom governante precisa saber dialogar com todos, escutar e ponderar as mais diversas opiniões.

Nenhum governo se constrói sozinho, e esta obra exemplifica bem isso por meio da pluralidade institucional de seus autores, reunindo membros do Poder Executivo, do Judiciário, do Ministério Público, entre outros, em um esforço comum de reflexão e aprimoramento das políticas públicas. Essa convergência demonstra que o fortalecimento do Estado Democrático de Direito passa, necessariamente, pelo diálogo respeitoso e pela cooperação entre instituições que, embora dotadas de funções distintas, compartilham a mesma finalidade pública.

Os capítulos aqui publicados tratam de políticas públicas implementadas pelo governo e também ações das demais instituições, com análises técnicas produzidas por profissionais diretamente envolvidos na formulação e execução dessas políticas e ações. Ao promover esse intercâmbio de experiências e perspectivas, a obra reafirma que os grandes problemas sociais não se resolvem de maneira isolada, mas por meio de atuação coordenada, compromisso institucional e visão estratégica comum.

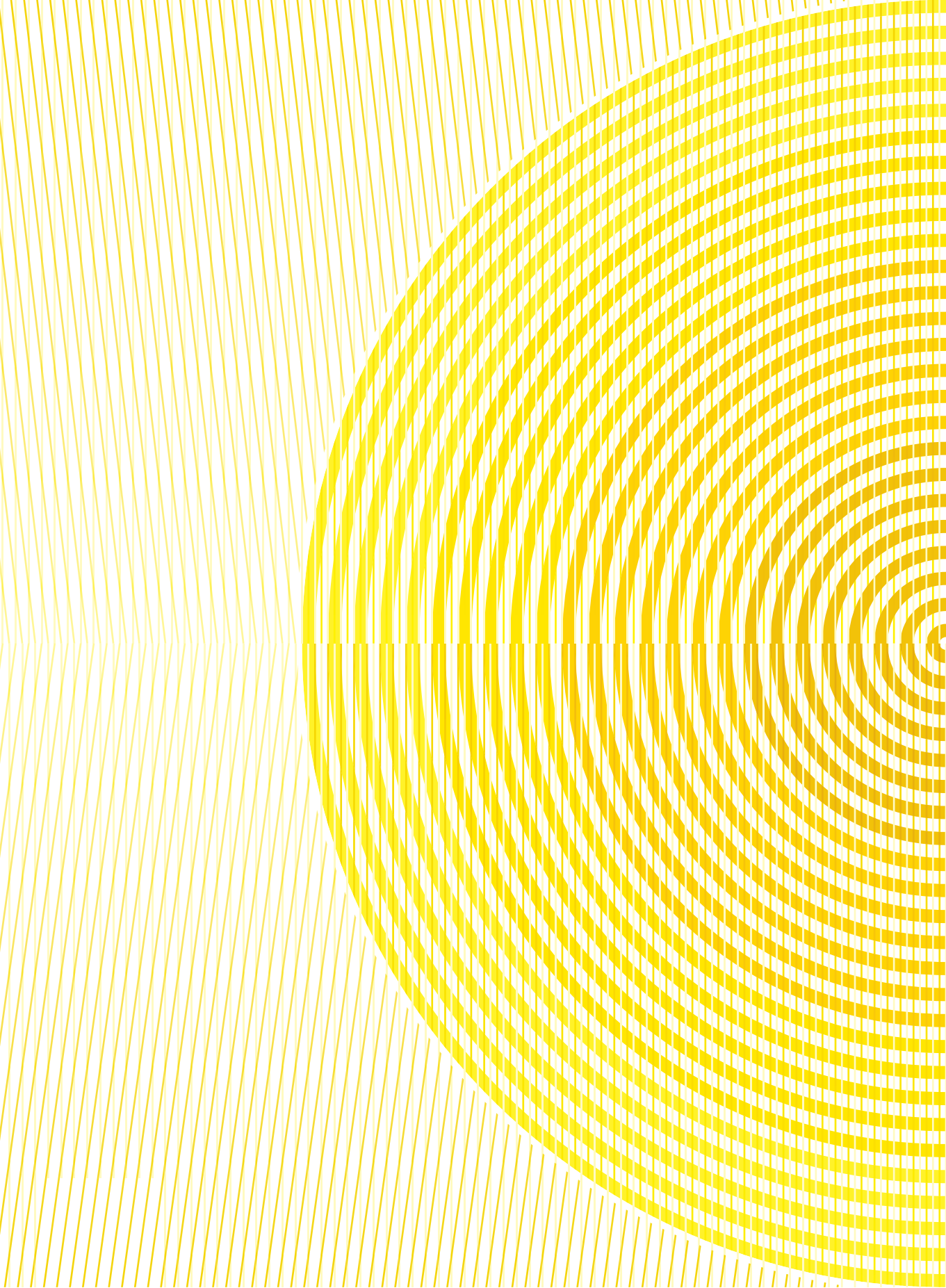
Vivemos um período de transformações profundas e aceleradas, marcado por desafios sociais complexos, pressões fiscais, mudanças tecnológicas e demandas crescentes por eficiência e transparência na gestão pública. A esse cenário somam-se fenômenos preocupantes como o avanço do negacionismo, a disseminação de fake news e a desvalorização da ciência, que comprometem o debate público qualificado e fragilizam a confiança social nas instituições. Em tempos nos quais evidências técnicas são frequentemente contestadas por desinformação, torna-se imprescindível reafirmar o compromisso com o conhecimento científico e com decisões responsáveis. A sociedade exige respostas mais qualificadas, inclusivas e sustentáveis, capazes de enfrentar desigualdades históricas e promover desenvolvimento com responsabilidade. É nesse contexto que se torna ainda mais relevante refletir sobre as políticas públicas, seus resultados e suas perspectivas de aperfeiçoamento contínuo, sempre orientados pela verdade, pela técnica e pelo interesse público.

Assim, esta obra evidencia que o Estado do Espírito Santo não se limita à execução cotidiana de políticas públicas, mas também se afirma como espaço de produção qualificada de conhecimento aplicado, capaz de iluminar a tomada de decisões e aperfeiçoar a gestão. Ao reunir estudos desenvolvidos por profissionais que vivenciam, na prática, os desafios da saúde, da educação, da segurança pública, da responsabilidade fiscal, das mudanças climáticas, entre outros, o livro demonstra que a pesquisa científica é instrumento indispensável para aprimorar programas, corrigir distorções e potencializar resultados. Em um cenário de crescente complexidade social, governar exige mais do que boas intenções: requer análise rigorosa de dados, avaliação de impacto e compromisso permanente com evidências. Um governo eficiente é, sobretudo, aquele que aprende com a própria experiência, submete suas ações ao crivo técnico e tem a coragem institucional de revisar caminhos sempre que necessário, orientado pela responsabilidade pública e pelo conhecimento científico.

Registro meu reconhecimento aos autores que, além de exercerem funções públicas de elevada responsabilidade, dedicaram-se à reflexão acadêmica e à sistematização de experiências institucionais. Essa dupla atuação revela compromisso com o aprimoramento constante do serviço público e demonstra que a produção científica pode, e deve, dialogar com a prática administrativa, contribuindo para soluções mais qualificadas e eficazes.

Que esta obra inspire novos estudos, fortaleça o debate público qualificado e estimule a construção de políticas cada vez mais eficientes, humanas e sustentáveis. Seguiremos comprometidos com uma gestão responsável, transparente e orientada por resultados, convictos de que o desenvolvimento do nosso Estado depende da capacidade de aprender, inovar e cooperar permanentemente em favor da sociedade.

RENATO CASAGRANDE
Governador do Estado do Espírito Santo



Apresentação

Governar é, antes de tudo, uma escolha coletiva. Nenhuma política pública nasce do vácuo, nenhuma transformação institucional acontece por decreto de uma única vontade. O que *Vozes do Espírito Santo* nos oferece é justamente o retrato mais fiel dessa verdade: a de que o Estado se faz com muitas mãos, muitas visões, muitas histórias e que registrá-las é um ato de respeito à democracia.

A coleção *Espírito Santo: gestão transformadora, impacto humano* percorreu temas fundamentais da vida pública capixaba. Cada volume foi, à sua maneira, um esforço de sistematização, de transformar experiência em conhecimento e conhecimento em memória institucional. Mas há um tipo de saber que resiste à sistematização: aquele que reside nas pessoas. Na decisão tomada sob pressão. No diálogo que desbloqueou um impasse. Na aposta feita quando os dados ainda não garantiam o resultado. É esse saber que esta obra busca preservar.

Tenho a convicção de que iniciativas como esta só são possíveis quando há, no centro do projeto de governo, uma liderança que compreende o valor estratégico do conhecimento. O Governador Renato Casagrande construiu, ao longo de seus mandatos, um ambiente no qual a inovação, a transparência, o diálogo interinstitucional e a escuta são método. Foi essa cultura de gestão que criou as condições para que vozes tão diversas pudessem se encontrar numa mesma obra coletiva sem perder sua singularidade.

É também esse espírito que anima a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional. Acreditamos que o desenvolvimento sustentável de um Estado depende, em igual medida, da qualidade de suas instituições e da qualidade do conhecimento que essas instituições produzem e compartilham. *Vozes do Espírito Santo* é, nesse sentido, uma política pública em forma de livro.

BRUNO LAMAS

Secretário de Ciência, Tecnologia, Inovação e
Educação Profissional do Espírito Santo

MENSAGEM DO COORDENADOR

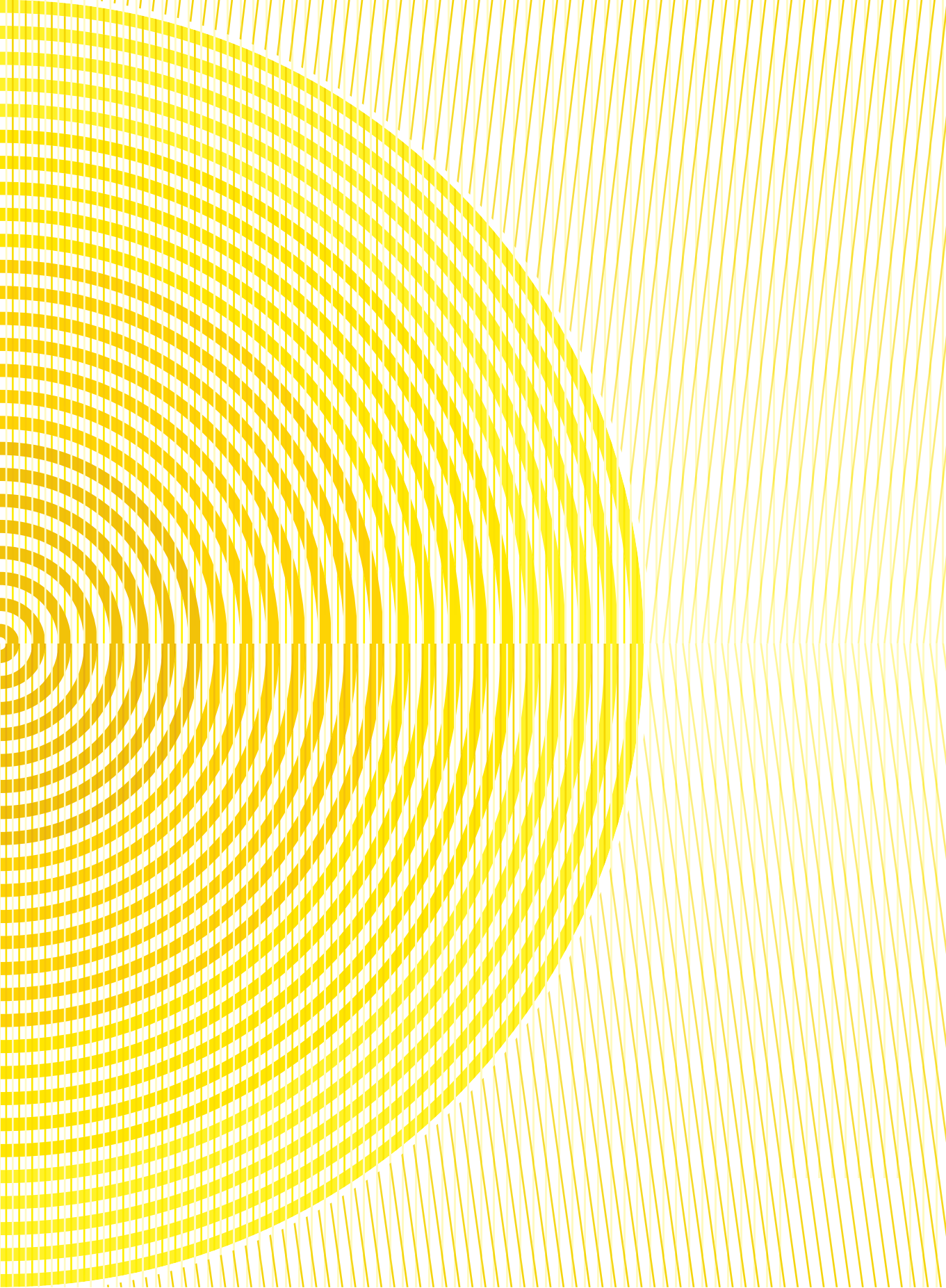
Ao longo da coleção Espírito Santo: *gestão transformadora, impacto humano,* construímos, volume a volume, um painel abrangente de temas que marcaram a trajetória recente do nosso Estado: educação, saúde pública, ciência, tecnologia e inovação, mudanças climáticas, turismo e cultura, Fundo Soberano, enfrentamento da pandemia de COVID-19, infraestrutura, desenvolvimento, municipalismo e estabilidade institucional. Cada obra registrou dados, políticas e resultados. Mas havia algo que os números, por si sós, não conseguiam capturar: as pessoas por trás das decisões.

Vozes do Espírito Santo nasce exatamente dessa lacuna e da convicção de que a história se faz também de perspectivas, de interpretações e de comprometimentos pessoais que transcendem o cargo. Esta obra coletiva reuniu autoridades de diversos Poderes Públicos, além de atores da sociedade civil que, muitas vezes longe dos holofotes, contribuíram de forma decisiva em momentos cruciais da vida capixaba. Dar-lhes a palavra e o espaço para ampliar as ideias que emergiram nas entrevistas originais, foi um ato deliberado de reconhecimento.

O que se encontrará nestas páginas não é um coro uníssono. É, ao contrário, uma polifonia. Visões que convergem, que se complementam e que, por vezes, tensionam umas às outras, porque é justamente desse atrito produtivo que vive a democracia. A pluralidade de instituições representadas não é um detalhe editorial: é a tese central desta publicação. Nenhum ciclo de transformação se constrói a partir de um único polo de poder. O Espírito Santo que estas vozes descrevem é um Estado que aprendeu, ao longo de décadas difíceis, que o equilíbrio entre as instituições não é obstáculo à governança, mas condição.

Mais do que um fechamento da coleção, *Vozes do Espírito Santo* é um convite. Um convite a que gestores, pesquisadores, estudantes e cidadãos reconheçam nos relatos aqui reunidos não apenas o passado que moldou o presente, mas os princípios que devem guiar o futuro. As vozes que compõem este volume falam de um Espírito Santo possível e em constante construção. Afinal, se não for Deus a edificar, em vão trabalham os que constroem, e é com essa fé que entregamos esta obra ao leitor.

JUÃO VITOR SILVA
Coordenador Geral — Editora do Sistema UniversidadES
Servidor da SECTI-ES



MENSAGEM DA EDITORA-CHEFE

Foi uma honra e um privilégio ter recebido, em outubro de 2024, o convite para assumir como Editora Chefe da Editora UniversidadES. Trata-se de uma ideia criativa e arrojada, nascida no solo fértil de novas ideias que tem caracterizado a gestão de Bruno Lamas à frente da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI) e que tem produzido uma verdadeira revolução na Política de Ciência e Tecnologia do Estado do Espírito Santo.

João Vitor, um jovem e promissor pesquisador, assessor da SECTI, com ideias inovadoras e visão de futuro, ao propor a criação de uma Editora, no âmbito da SECTI, que estivesse a serviço do Estado, fomentando o registro das políticas públicas estaduais e estimulando gestores e servidores a registrar suas realizações, valoriza a ciência como espaço fundante da Editora.

Apresenta um robusto e complexo projeto de pesquisa à Fapes, no qual se propõe a produzir 12 livros, nos quais as principais políticas públicas do Espírito Santo estejam retratadas por meio das vozes dos principais atores que vivenciaram essas políticas e que lhes deram vida, ajudando a construir o que temos hoje.

As obras que ora chegam às mãos da sociedade capixaba são frutos de um exaustivo trabalho de investigação que envolveu profissionais com as mais diversas formações: juristas, historiadores, jornalistas, cientistas da informação, linguistas, bibliotecários, enfim, pesquisadores com formações plurais e com visões de mundo muito diferentes, o que garantiu a riqueza dos textos e das análises que as obras contêm.

Partiu-se de uma ideia, de um sonho, de uma visão estratégica sobre a importância de que o Estado tivesse uma Editora própria: espaço preparado, não comercial, comprometido com o coletivo e não com o individual. Espaço fundamentado na compreensão de que a ciência e a política pública caminham juntas e precisam ser comunicadas, ora com linguagem sofisticada e controlada por métodos e técnicas da ciência, dirigida aos iniciados no processo de produção científica, com seu hermetismo natural,

ora com linguagem comprometida com a compreensão daqueles que não vivenciam o cotidiano da academia. Linguagem acessível a todos, para que faça sentido como linguagem passível de apreensão pelo homem comum do povo, não especializado, mas de forma a servir para popularizar a ciência e a política.

A Editora UniversidadES traz, em sua essência, o compromisso com o registro de um tempo, o tempo vivido na política pública, nos compromissos do Estado com a transparência e a capilarização da informação, na publicização do que se realiza e na visão crítica que possibilita a todos fazerem suas leituras e avaliações do que vem sendo produzido no Estado do Espírito Santo.

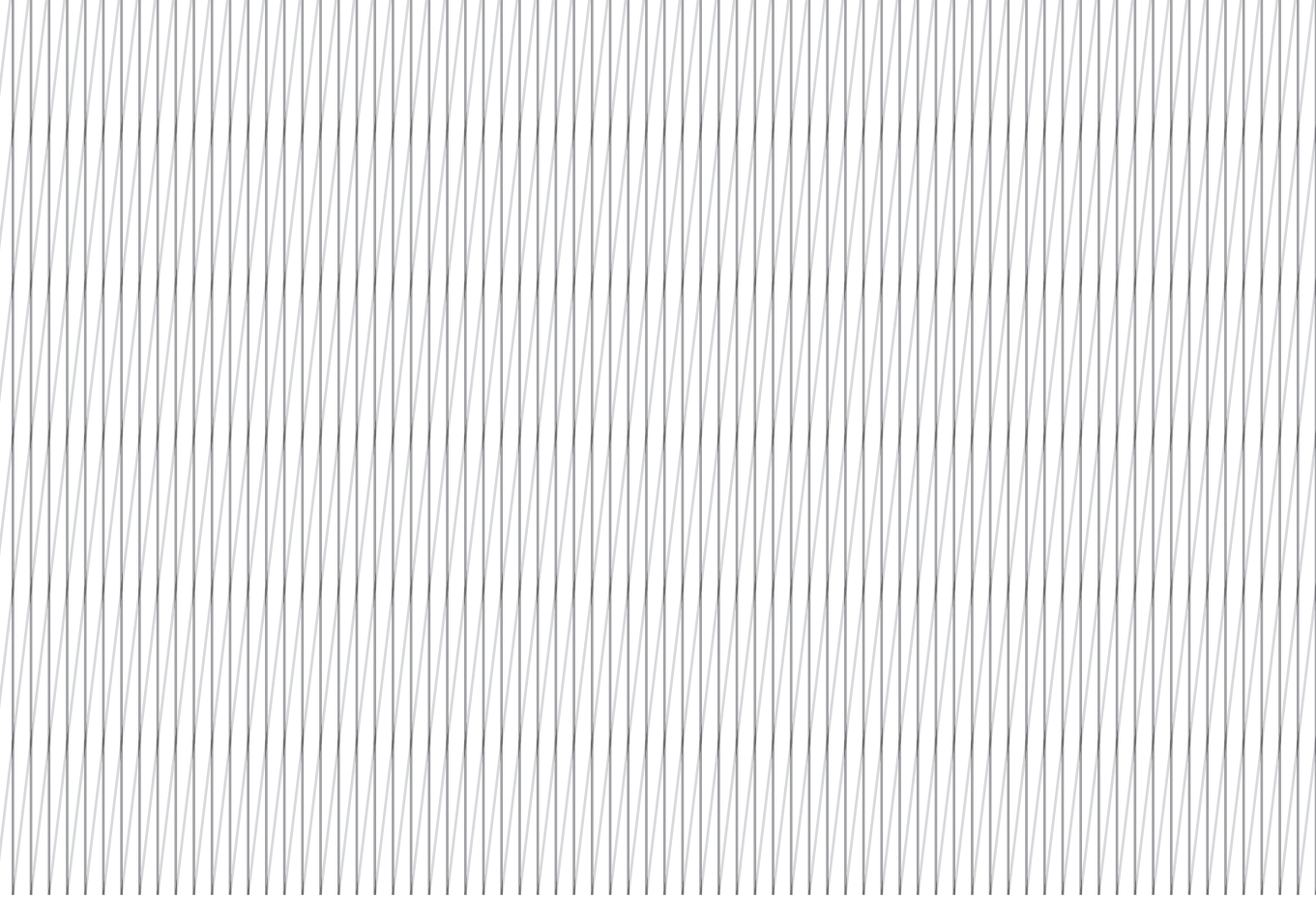
Essas obras são de uma riqueza histórica que não podemos avaliar hoje. O tempo mostrará a relevância de preservar a memória, aquilo que juntos construímos na política, na sociedade e nos espaços de produção de ciência e tecnologia, como fundamentos do avanço que alcançamos.

A editora UniversidadES nasce com o compromisso de servir à Ciência, à Tecnologia, à Informação, à Educação e à sociedade capixaba, na medida em que possibilita as condições necessárias, inclusive logísticas, para que os diversos órgãos e os atores que compõem a vida pública, seja na gestão, seja na execução, seja na avaliação, seja na crítica das políticas públicas, encontrem o substrato necessário e as condições indispensáveis para que a memória não se perca no cotidiano que, muitas vezes, impede o registro da história que não pode ser esquecida.

Que a leitura desta obra, que faz uma retrospectiva analítica dos tempos sombrios que vivemos no Estado, em um passado não muito distante, no qual a insegurança jurídica era uma realidade inconteste e a falta de estabilidade institucional nos afetava a todos, nos permita saborear, vigilantes, os tempos de paz, diálogo e prosperidade de que gozamos hoje.

ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER

Editora-chefe da Editora UniversidadES



Sumário

ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E SEGURANÇA JURÍDICA

Segurança jurídica no Espírito Santo: da crise estrutural à consolidação democrática 21
JANETE VARGAS SIMÕES E CARLOS SIMÕES FONSECA

O papel do Poder Judiciário na consolidação do paradigma da segurança cidadã no Espírito Santo 49
FERNANDO ZARDINI ANTONIO E GISELE SOUZA DE OLIVEIRA

A Ressignificação do Papel da Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo 65
WILLIAN SILVA E GISELE SOUZA DE OLIVEIRA

Da Digitalidade à Agenda Global 2030: O Poder Judiciário Brasileiro e os desafios e oportunidades da contemporaneidade 79
RAPHAEL AMERICANO CÂMARA

A defesa da ordem jurídica e dos direitos humanos coletivos fundamentais: O papel do Ministério Público como agente essencial à estabilidade do Estado Democrático de Direito 101
FRANCISCO MARTÍNEZ BERDEAL, LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE E ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER

Escritório de Projetos do Governo do Espírito Santo: uma governança a serviço da geração de resultados para a sociedade 119
ÁLVARO ROGÉRIO DUBOC FAJARDO, ANA LUCIA DE LIMA PANSINI E ANNA CLAUDIA AQUINO DOS SANTOS PELA

Balanço crítico da aplicação da lei nº 12.846/2013 nos últimos 10 anos no Brasil e no Espírito Santo 153
EDMAR MOREIRA CAMATA E LUIZ HENRIQUE ROCHA SANTOS

Mais do Mesmo 179
PEDRO VALLS FEU ROSA

SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

O programa "Estado Presente em Defesa da Vida": governança, integração e evidências em uma política pública de segurança multidimensional 199
ÁLVARO ROGÉRIO DUBOC FAJARDO

Política pública de segurança e um modelo de gestão e governança para a necessária fuga do "mais do mesmo" 227
ANDRÉ DE ALBUQUERQUE GARCIA

A criação do Centro de Inteligência e Análise Telemática (CIAT) na Polícia Civil do Espírito Santo (PCES) e a produção do conhecimento 257
JOSÉ DARCY SANTOS ARRUDA, JEREMIAS DOS SANTOS E ADORISIO LEAL ANDRADE

Segurança pública e sistema de justiça criminal: experiência do Ministério Público do Estado do Espírito Santo no fortalecimento institucional orientado a direitos fundamentais 271
FRANCISCO MARTÍNEZ BERDEAL, LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE E ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER

Sumário

"Se essa rua fosse minha..." O que o 1º POPRUAJUD no Estado do Espírito Santo ensina sobre intersetorialidade e enfrentamento à aporofobia? 297
ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER E CLÁUDIA MICHELLY SALES DE PAIVA TONACIO

Planejamento estratégico, enfrentamento à violência, experiência na gestão pública e interseccionalidade: idiossincrasias na implementação da política para as mulheres no Espírito Santo 319
JACQUELINE MORAES DA SILVA AVELINA

INOVAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA

As políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação do Espírito Santo como modelo replicável para o Brasil: destruição criativa, crescimento endógeno e legitimidade retórica 347
BRUNO LAMAS, JUÃO VITOR SANTOS SILVA, JOÃO MAURÍCIO ADEODATO

O Estado Empreendedor na prática regional: popularização da inovação e o impacto do programa Inovapop (2023-2025) 375
MATHEUS OGGIONI LIMA BENINCÁ, JALES CARDOSO SOARES JÚNIOR E PAULO RODRIGO DE FREITAS HOLLANDA DA ROCHA

Inovação, Ciência, Tecnologia e Governo Digital no Espírito Santo: instrumentos e capacidades do Estado 395
ELTON SIQUEIRA MOURA

Estabilidade Institucional & Segurança Jurídica

Janete Vargas Simões
Carlos Simões Fonseca

Segurança jurídica no Espírito Santo: da crise estrutural à consolidação democrática

Janete Vargas Simões

Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) e Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo no biênio 2026-2027. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Especialista em Psicologia Jurídica; em Direito Penal e Processo Penal; e em Direito Civil e Processo Civil. Mediadora Judicial certificada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Mestre em Direito e Garantias Constitucionais pelas Faculdades Integradas de Vitória (FDV). Presidente da Associação dos Magistrados do Estado do Espírito Santo (2002-2004); Vice-Presidente da Associação dos Magistrados do Espírito Santo (2000-2002 e 2018-2020); Presidente do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (FONAJE) no biênio 2006-2007; Representante da Região Sudeste no Fórum Nacional da Mediação e Conciliação (FONAMEC); Coordenadora dos Juizados Especiais e da Justiça Comunitária por dez anos; Diretora da Escola da Magistratura do Estado do Espírito Santo (ESMAGES); Supervisora do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC); Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias do TJES; Vice-Presidente e Corregedora-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (2025); e Coordenadora do Fojures.

Carlos Simões Fonseca

Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) e Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade de Estudos Administrativos do Espírito Santo (FAESA). Especialista em Direito Civil, Direito Processual Civil e Direito de Estado pela Universidade Gama Filho (RJ). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vtiória (FDV). Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (2024-2025). Corregedor-Geral da Justiça do Espírito Santo (2022-2023). Vice-Presidente e Corregedor do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (2019-2021). Membro do Conselho da Magistratura (2015-2017). Ouvidor Judiciário (2010-2013).

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 1º, reconfigurou o Estado brasileiro a partir de um projeto normativo de Estado Democrático de Direito, no qual o poder estatal é limitado por leis legítimas, criadas com participação popular, garantindo direitos fundamentais, democracia pluralista e justiça social, unindo a legalidade do Estado de Direito (ninguém acima da lei) à soberania popular (o poder emana do povo).

Nesse novo desenho, a segurança jurídica deixou de ser mera expectativa social e assumiu status de princípio estruturante do ordenamento, condicionando a legitimidade e a eficácia das decisões político-administrativas.

No plano federativo, a concretização desse novo paradigma foi assimétrica, haja vista que a capacidade estatal e o grau de institucionalização dos controles variavam entre as unidades federadas. Em determinados contextos, a combinação de violência letal persistente, fragmentação decisória, baixa coordenação interinstitucional e episódios de corrupção sistêmica comprometeu a previsibilidade do Direito e a confiança pública nas instituições, produzindo instabilidade institucional com efeitos amplificados sobre a vida social e econômica.

O Espírito Santo constituiu caso relevante para análise histórico-institucional dessa dinâmica. Nas últimas décadas, após a redemocratização, consolidou-se, em nosso estado, um período crítico marcado por elevada percepção de insegurança, denúncias de atuação de grupos armados e fragilidades na capacidade de investigação e responsabilização dos envolvidos, com repercussões sobre o desempenho do sistema de justiça e a credibilidade das políticas públicas essenciais à população.

A partir de meados dos anos 2000, observou-se uma inflexão gradual desse cenário, com a reorganização institucional, o incremento de instrumentos de integração e a adoção de políticas públicas estruturantes, em especial no campo da segurança pública.

Esse processo de reorganização institucional não se limitou ao enfrentamento da violência e à recomposição da governança administrativa, alcançando, também, o campo eleitoral, no qual a Justiça Eleitoral passou a exercer papel cada vez mais relevante no combate à corrupção eleitoral, na garantia da segurança jurídica eleitoral, no livre exercício do voto e na legitimidade dos mandatos eletivos.

Este texto desenvolve uma análise dessa trajetória histórica capixaba, com extensão até os dias atuais, partindo do conceito de segurança jurídica e estabilidade institucional, com uma breve contextualização histórica documentada, que dialoga com a doutrina consolidada sobre o tema, além do exame de documentos institucionais e de dados oficiais disponíveis (OAB, TJES, Ipea/FBSP, órgãos estaduais).

O que se pretende não é uma reconstrução exaustiva dos episódios citados, mas a identificação dos mecanismos institucionais e das políticas públicas que explicam a passagem de um cenário de crise para um patamar de governança democrática, vigente atualmente.

2. SEGURANÇA JURÍDICA: CONCEITO, ALCANCE E DIMENSÕES

A segurança jurídica é categoria estruturante do Estado de Direito, articulando previsibilidade normativa, estabilidade das decisões e confiança dos cidadãos na atuação estatal.

No constitucionalismo contemporâneo, seu conteúdo não se limita à clareza das normas, mas engloba garantias procedimentais e institucionais aptas a reduzir arbitrariedades, assimetrias e incertezas, sobretudo em sociedades complexas e em contextos de transformação política.

Em formulação sistemática, Humberto Ávila (2012) identifica a segurança jurídica como princípio dotado de densidade própria, relacionado a elementos de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade do Direito, com especial relevo para a proteção da confiança legítima.

A ideia de confiança legítima, por seu turno, conecta-se ao dever estatal de consistência e de não frustração arbitrária de expectativas que o próprio Estado induziu, em consonância com uma concepção de Administração Pública vinculada a parâmetros de racionalidade, motivação e proporcionalidade.

Virgílio Afonso da Silva (2021) assinala que os objetivos primordiais da segurança jurídica são a garantia de certa estabilidade em relação a fatos jurídicos ocorridos no passado, de clareza em relação ao direito vigente no presente e de alguma forma de previsibilidade para as relações jurídicas futuras.

A doutrina constitucional enfatiza, inclusive, que a segurança jurídica, no Estado Democrático de Direito, é condição de efetividade dos direitos fundamentais. José Joaquim Gomes Canotilho (2003) trata o Estado de Direito como ordenação jurídica submetida a garantias de limitação do poder, enquanto Luís Roberto Barroso (2015) destaca a centralidade da Constituição como parâmetro de validade e de interpretação, reforçando a exigência de decisões públicas justificáveis em linguagem pública e controláveis por instâncias independentes.

Sob a ótica institucionalista, a segurança jurídica depende não apenas das regras formais, mas, também, das organizações e práticas que asseguram o cumprimento da lei, esta vista, aqui, em seu sentido amplo (*lato sensu*), que engloba qualquer norma jurídica escrita emanada do poder público, não se limitando apenas ao texto legal produzido pelo Poder Legislativo.

Deve-se ter em mente que normas claras não produzem segurança jurídica se as organizações encarregadas de aplicá-las são capturadas, ineficientes ou incapazes de produzir responsabilização.

Na sua dimensão objetiva (do direito objetivo), a segurança jurídica refere-se à garantia da estabilidade da ordem jurídica, ao passo que, do ponto de vista subjetivo, exige que o cidadão (indivíduo) possa confiar nos atos do Poder Público, no sentido da calculabilidade e previsibilidade de seus respectivos efeitos jurídicos, o que, por sua vez, remete à noção de proteção da confiança legítima como expressão essencial da segurança jurídica no Estado de Direito, conforme assinala Ávila (2012).

Essa decomposição permite compreender que as crises políticas e administrativas podem degradar a segurança jurídica, mesmo sem ruptura formal do ordenamento, sendo suficientes falhas persistentes de coordenação, seletividade decisória, baixa capacidade investigativa e impunidade estrutural para que a população perceba o Direito como instável, desigual e pouco efetivo.

Em federações como o Brasil, tais falhas tendem a se concentrar em áreas críticas, como segurança pública, controle da corrupção por

grupos com interesses na dinâmica política local e comprometimento da integridade administrativa, dentre outros fatores capazes de produzir efeitos transversais sobre investimentos, prestação de serviços e confiança social nas instituições públicas.

3. FEDERALISMO COOPERATIVO E RESPONSABILIDADE ESTADUAL

A Constituição de 1988 estruturou o Brasil como federação cooperativa, distribuindo competências legislativas e administrativas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e atribuindo a diversas políticas públicas a natureza de competências comuns.

A experiência brasileira evidencia que políticas de alta complexidade, como segurança pública, saúde e proteção social, dependem de uma eficaz coordenação intergovernamental e de arranjos institucionais capazes de compatibilizar autonomia subnacional com padrões nacionais mínimos.

No campo da segurança pública, a Constituição confere aos Estados papel nuclear na polícia ostensiva e judiciária, sendo que a União exerce funções de coordenação normativa, apoio técnico-financeiro e atuação em hipóteses específicas. Crises de violência letal e ações do crime organizado, como as vivenciadas no Estado do Espírito Santo há algumas décadas, embora se manifestem localmente, tendem a operar em redes interestaduais e a explorar mercados ilícitos conectados, o que torna indispensável a cooperação federativa em inteligência, investigação, persecução penal e políticas preventivas.

A Lei nº 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), prevendo diretrizes de governança, interoperabilidade e integração de ações e, embora seja posterior ao recorte crítico desta abordagem, o SUSP consolida aprendizados acumulados e formaliza a necessidade de coordenação para enfrentar problemas de natureza transversal, como os que foram aqui citados.

A responsabilidade estadual, nesse quadro, envolve não só capacidade de coordenação interinstitucional local, mas, também, integridade administrativa e controle interno, diálogo cooperativo com órgãos federais e municipais e compromissos com padrões republicanos de transparência.

Em cenários de crise, a ausência desses elementos cria espaços de normatividade paralela e enfraquece a confiança pública no Estado de Direito, gerando instabilidade institucional sistêmica.

4. CONTEXTO HISTÓRICO DA CRISE CAPIXABA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A crise institucional capixaba vivenciada a partir da década de 90, revelou-se como um fenômeno estrutural que atingiu a integridade institucional nos três poderes constituídos, especialmente, a segurança pública, a Justiça Comum e, até mesmo, a Justiça Eleitoral.

Três elementos são particularmente relevantes para a composição do quadro de insegurança jurídica que se instalou no Espírito Santo, no período citado: (i) violência letal e baixa capacidade de elucidação dos ilícitos e de seus partícipes, para a efetiva punição; (ii) denúncias e investigações sobre redes ilícitas e grupos armados; e (iii) pressão sobre instituições do sistema de justiça, bem como sobre os órgãos dos Poderes Legislativos e Executivos estaduais.

Tal quadro refletia um fenômeno cíclico persistente, multifacetado e de alcance global, não se limitando a atos isolados, mas se manifestando como um problema sistêmico, que corroeu instituições e fragilizou a democracia naquele momento e, sobretudo, minou a confiança da sociedade em suas lideranças e estruturas de governança.

Pressionada pelas constantes denúncias, a OAB divulgou em 2002 a íntegra do pedido de intervenção federal no Espírito Santo, entregue no dia 21 de maio pelo Presidente nacional, Rubens Approbato Machado, ao então Ministro da Justiça, Miguel Reale Junior, valendo citar alguns trechos daquele histórico documento:

> [...]
> É de conhecimento notório a existência de um clima de insegurança e incerteza no Estado do Espírito Santo. Sua população está assustada e receosa em face da disseminação da violência, oriunda, sobretudo, de integrantes da estrutura do crime organizado, sem a contrapartida do enfrentamento por parte das autoridades estaduais responsáveis pela segurança pública.

Nos últimos três anos, 1999, 2000 e 2001, o Estado do Espírito Santo liderou as estatísticas de ocorrência de crimes dolosos contra a vida. As investigações de tais crimes não evoluem, não indicam seus autores, e a impunidade acaba prevalecendo, na maioria dos casos. Para consternação dos advogados brasileiros, foi assassinado na noite de

15 de abril próximo passado o advogado Joaquim Marcelo Denadai. Joaquim Marcelo Denadai não resistiu a quatro tiros disparados contra o seu corpo, à queima roupa, em pleno passeio público, quando retornava à sua residência após habitual caminhada noturna. O homicídio ocorreu por volta de 23 horas, em uma rua de Vila Velha, município integrante da região metropolitana de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo. Com pano de fundo desta cena macabra, avulta a entidade denominada Scuderie Detetive Le Coq- SDLC, cujo pedido de dissolução está em curso perante a Justiça Federal daquele Estado desde 1996, em ação proposta pelo Ministério Público Federal.

[...]

No poder judiciário, há a protelação de depoimentos relevantes quando se trata de pessoas influentes... No Ministério Público não são acompanhados os inquéritos... Na Polícia Civil... as provas colhidas pelo perito desaparecem ou são manipuladas. Há confissões forjadas para desviar os verdadeiros culpados. Há álibis forjados".[132]. "(...)". Em 13 de fevereiro de 2002, Badenes escreveu para o Prof. Paulo Sérgio Pinheiro, secretário nacional de Direitos Humanos, resumindo as intimidações perpetradas pela S. D. L. C. na década anterior, e requisitando "providências cabíveis" para combatê-las [154]

[...]

Todos os graves fatos e acontecimentos aqui descritos, de flagrante violação dos direitos humanos, sempre tiveram o enfrentamento e a forte repulsa da OAB do Estado do Espírito Santo, por seus conselheiros e dirigentes e, sobretudo, de seu representante legal, o Presidente Agesandro da Costa Pereira, como demonstra a coleção de notícias de jornal coligidas em anexo.

[...]

Neste quadro, os princípios legais se apresentam inconsistentes, destituídos de firmeza e de força, ante o poder político e econômico dos barões do crime organizado que dominam o Executivo e o Legislativo e tem influência marcante no Poder Judiciário e no Ministério Público Estadual. Assistimos, como conseqüência direta, fatal e dolorosa desta crise lamentável, o triunfo do arbítrio, da prepotência, da violência e da corrupção, ajudado pela astúcia inescrupulosa, pelos interesses subalternos e pela covardia dos que deviam enfrentar, resistir e combater estes terríveis desatinos. Os direitos fundamentais da pessoa humana, nesta quadra, são afrontados sem conseqüências, as violências ficam impunes ante as desalentadoras capitulações das autoridades locais e os lamentáveis colapsos da justiça. [...]

A impunidade deste temível plêiade de malfeitores está plenamente assegurada pela influência que exercem sobre as autoridades, com seu poderio político e econômico.

[...]

O grave comprometimento da ordem pública, oriundo os desatinos das autoridades locais submissas ao crime organizado, atenta contra a prevalência dos direitos humanos e recomenda a intervenção federal neste Estado.

Destarte, transmito a Vossa Excelência as preocupações dos advogados capixabas, como já fiz em outras ocasiões, e peço-lhe seu inestimável amparo, na linha dos compromissos institucionais da Ordem dos Advogados do Brasil.

[...]

Ante o exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil representa ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Ministério da Justiça, para que este também reconheça o notório e grave comprometimento da ordem pública e de permanente violação dos direitos da pessoa humana no Estado do Espírito Santo, como fundamentos constitucionais suficientes e necessários à decretação de intervenção federal naquele Estado (CF, art. 34-III e VII-b), como medida eficiente para superar esta insuportável situação de ilicitude e para que o CDDPH, por intermédio do Ministro de Estado da Justiça: [...] (Ordem dos Advogados do Brasil, 2002)

O texto denunciou a gravidade do quadro de crimes dolosos contra a vida no período e enfatizou a persistência da impunidade como fator de degradação do Estado de Direito, sendo relevante como fonte institucional que fixou, em linguagem jurídica, o diagnóstico de insegurança e instabilidade institucional vivenciadas no período, bem como a percepção de insuficiência de respostas estatais no ciclo crítico.

Relatórios parlamentares e iniciativas de apuração registradas em órgãos legislativos estaduais também apontaram, na época, preocupações com grupos de extermínio e com a dinâmica do crime organizado.

No período, foram instaladas, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, comissões de inquérito para apuração dos problemas enfrentados, o que constituiu exemplo de movimentação institucional que reflete a magnitude do problema e seus impactos sobre a governança.

Exemplos dessas comissões foram a CPI do Sistema Carcerário, formada em abril de 1997, para apurar as denúncias de excesso de presos nas unidades, fugas e outras irregularidades; a CPI dos Grupos de Extermínio, criada em 1999, para investigar a existência de grupos de extermínio na Grande Vitória; e a CPI do Narcotráfico e do Crime Organizado, instituída em novembro de 1999.

A pressão sobre as instituições do sistema de justiça foi um componente crítico da degradação da segurança jurídica naquele período. Episódios de violência contra agentes públicos, a exemplo do assassinato do juiz Alexandre Martins de Castro Filho, em 2003, tornaram-se marcos simbólicos da vulnerabilidade institucional frente a redes criminosas.

5. A ATUAÇÃO DA OAB/ES E O MOVIMENTO REAGE ESPÍRITO SANTO

Diante desse cenário de grave insegurança e instabilidade institucional, a sociedade civil organizada desempenhou funções de indução e vigilância, contribuindo para manter temas estruturais na agenda pública e para reduzir a opacidade institucional.

A mobilização articulada pela OAB/ES e por atores sociais sob a denominação "Movimento (ou Fórum) Reage Espírito Santo", fundado originalmente em 29 de outubro de 1999, constituiu elemento relevante do con-

texto de transição. Registros institucionais da OAB/ES indicam a atuação do Fórum Permanente contra a violência e a impunidade, com frentes voltadas ao enfrentamento da criminalidade, cobrança de resultados e acompanhamento de medidas institucionais, além de rearticulações posteriores, sendo que partiu dele o encaminhamento ao Conselho Federal da OAB do pedido de intervenção federal no Espírito Santo, anteriormente referenciado.

Assim, sob a perspectiva jurídico-institucional, essa mobilização pode ser interpretada como importante mecanismo de controle do funcionamento da máquina pública estadual. Ainda que não se possa atribuir causalidade direta a indicadores sem pesquisa empírica própria, é possível afirmar sua relevância para a publicização de diagnósticos, a formação de consensos mínimos e a indução de respostas estatais estruturais.

Aliás, vale asseverar que o combate a esse quadro vicioso vivenciado em nosso Estado exigiu a conjugação de esforços em prol de um objetivo comum: promover um ambiente de integridade nas esferas pública e privada. Ainda que se possa falar no protagonismo do poder estatal, ele não é suficiente para superar a crise, que demanda engajamento de toda a sociedade civil organizada, incluindo associações, fundações, igrejas, empresas, comunidade acadêmica, escolas, organizações sociais e entidades de classe, como a OAB.

6. REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A superação da crise institucional capixaba exigiu, para além de respostas penais pontuais, a recomposição de capacidades estatais e o fortalecimento da integridade organizacional no sistema de justiça. Em perspectiva institucional, esse processo envolveu medidas de reestruturação administrativa, disciplinar e jurisdicional voltadas à apuração de ilícitos, à responsabilização de agentes públicos e à reconstrução da credibilidade das instituições.

No plano nacional, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Emenda Constitucional nº 45/2004, representou marco relevante para o fortalecimento da governança do Poder Judiciário, ao consolidar mecanismos de controle administrativo e disciplinar, planejamento e transparência.

Em complemento, a edição do Código de Ética da Magistratura Nacional, aprovado pelo CNJ por meio da Resolução nº 60/2008, sistematizou parâmetros de independência, imparcialidade, integridade, prudência, transparência, diligência e decoro, reforçando *standards* ético-funcionais diretamente relacionados à preservação da legitimidade pública da jurisdição.

No contexto capixaba, a denominada "Operação Naufrágio", deflagrada pela Polícia Federal em dezembro de 2008, investigou um suposto esquema de venda de sentenças, fraudes em concursos e loteamento de cartórios no Tribunal de Justiça do Espírito Santo, envolvendo desembargadores, juízes e advogados. Com condenações pelo STJ ocorrendo em junho de 2025, tornou-se episódio emblemático da inflexão institucional no período pós-crise, ao revelar suspeitas de corrupção com repercussões no âmbito da Justiça Comum estadual, ensejando desdobramentos nas esferas administrativo-disciplinar e penal.

Como resposta institucional, foram implementadas medidas de reestruturação administrativa e disciplinar no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, com atuação rigorosa da Corregedoria-Geral da Justiça e deliberações do Tribunal Pleno, voltadas à apuração de condutas funcionais incompatíveis com os deveres da magistratura e do serviço público.

Registros apontam a abertura de procedimentos administrativos disciplinares, afastamentos e processamento de magistrados vinculados ao contexto investigativo da Operação Naufrágio, com menção expressa à atuação correcional e plenária.

Nesse processo, houve sanções disciplinares a magistrados e servidores, inclusive com aposentadorias compulsórias de integrantes da magistratura e punições funcionais de servidores, em movimento institucional orientado ao saneamento interno da estrutura judiciária capixaba e à contenção da influência da corrupção sobre o funcionamento da Justiça estadual.

Paralelamente, o enfrentamento da corrupção no cenário capixaba também se projetou na esfera jurisdicional, com deflagração e processamento de ações penais e de ações de improbidade administrativa, voltadas à responsabilização dos envolvidos, em consonância com a diretriz republicana de vedação à impunidade.

Outro aspecto relevante desse ciclo de recomposição institucional consistiu no incremento da publicidade dos julgamentos e no for-

talecimento da transparência procedimental, em sintonia com o ambiente normativo e institucional impulsionado pela reforma do Judiciário e pela atuação do CNJ.

A publicidade dos atos decisórios, associada ao exercício do poder correcional e disciplinar, operou como mecanismo de reconstrução da confiança pública, especialmente em contexto no qual a percepção social de captura institucional havia comprometido a legitimidade do sistema de justiça.

Sob essa perspectiva, a resposta institucional capixaba pode ser compreendida como mudança de paradigma: de um cenário marcado por fragilidade de controles, opacidade, seletividade e baixa confiança social para um modelo progressivamente orientado por integridade, responsabilização, transparência e reafirmação dos deveres ético-funcionais da magistratura e dos servidores.

Não se trata de afirmar superação definitiva de riscos institucionais, mas de reconhecer que a combinação de medidas correcionais rigorosas, responsabilização disciplinar e penal e reorganização administrativa contribuiu para o resgate da credibilidade institucional, a punição dos envolvidos e a redução da influência da corrupção no cenário capixaba.

Para a segurança jurídica, esse processo projeta efeitos diretos, como o incremento da previsibilidade institucional, o reforço da confiança legítima dos jurisdicionados, a redução de incentivos à captura do Estado e à interferência indevida, bem como a consolidação das condições mínimas para a tomada de decisões públicas controláveis e justificáveis.

Em síntese, o fortalecimento do sistema de justiça, em nosso estado, correspondeu não apenas a ganho de eficiência, mas a uma recomposição da legitimidade institucional indispensável à estabilidade democrática e à efetividade do Estado de Direito.

7. A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E FORTALECIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE ELETIVA

A Justiça Eleitoral também teve papel determinante na recomposição das capacidades institucionais no ciclo pós-crise, exercendo função estruturante no combate à corrupção eleitoral. Adotou medidas firmes, com o objetivo de

mudar paradigmas em nosso estado, garantir a segurança jurídica eleitoral, trabalhar para a conscientização do eleitor sobre a importância do exercício responsável do voto e conscientizar candidatos e partidos políticos, com vistas a assegurar o livre exercício do voto e a legitimidade dos mandatos eletivos, posto que os eleitos seriam os detentores do poder de editar leis que efetivamente refletissem benefícios para a sociedade que os elegeu.

A Constituição da República de 1988, ao consagrar o voto direto, secreto, universal e periódico e a soberania popular (art. 14), atribuiu centralidade à integridade do processo eleitoral como condição de validade do exercício do poder político.

Nesse desenho institucional, a Justiça Eleitoral — regida pelo Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e por legislação complementar — atua como instância de garantia do livre exercício do voto, da igualdade de oportunidades entre os competidores e da autenticidade da manifestação popular.

Em perspectiva histórico-institucional, a atuação da Justiça Eleitoral no Espírito Santo revela episódios relevantes de enfrentamento a práticas de corrupção eleitoral e de degradação da normalidade democrática.

Registra-se, nesse contexto, o caso do então deputado José Carlos Gratz, cujo mandato foi cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, em 2002, por abuso de poder econômico e político, tendo o Tribunal Superior Eleitoral, em 2003, negado medida liminar destinada a afastar os efeitos da decisão regional.

O episódio ilustra o papel da Justiça Eleitoral como mecanismo institucional de contenção de abusos e de afirmação da legalidade eleitoral em momento de elevada fragilidade institucional no Estado. A relevância dessas intervenções não se limitou ao controle repressivo de ilícitos eleitorais. Elas expressam a função institucional da Justiça Eleitoral na reconstrução da confiança pública e na estabilização das regras do jogo democrático, sinalizando que o acesso a cargos eletivos está condicionado ao respeito às normas constitucionais e legais.

No período subsequente, consolidou-se também a dimensão preventiva e pedagógica da Justiça Eleitoral, fortalecida pelo exercício de sua competência normativa, especialmente por meio das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, voltadas à disciplina da propaganda eleitoral, do financiamento de campanhas, da prestação de contas e dos procedimentos operacionais do pleito. Essa normatização periódica contribuiu para a

uniformização interpretativa da legislação eleitoral e para o incremento da segurança jurídica eleitoral.

No âmbito da Justiça Eleitoral Capixaba, várias medidas concretas foram implementadas para auxiliar nesse processo, com destaque para as ferramentas tecnológicas desenvolvidas e incorporadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, como o "Sistema Pardal", criado em 2012, o qual passou a permitir a qualquer cidadão denunciar irregularidades ou ilícitos eleitorais, para a imediata atuação dos órgãos competentes para apuração e posterior encaminhamento ao juízo competente, para as providências cabíveis, com pleno êxito.

O programa "Eleitor Capixaba Bem Informado" foi criado em 2022 como instrumento institucional de combate à desinformação eleitoral e à disseminação de informações falsas capazes de comprometer a credibilidade das instituições e o livre exercício do voto.

Ainda no âmbito da Justiça Eleitoral, visando garantir a normalidade dos pleitos, são instalados Núcleos de Combate aos Crimes e à Corrupção Eleitoral (NUCOE), com atuação voltada para auxiliar os órgãos da Justiça Eleitoral no exercício do poder de polícia, voltado à apuração imediata de denúncias de propaganda eleitoral irregular, bem assim das demais práticas ilícitas previstas na legislação eleitoral, tais como a captação ilícita de sufrágio, o abuso de poder econômico, infrações penais e as condutas vedadas aos agentes públicos, bem como todos os atos praticados durante o período eleitoral que possam afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos do pleito.

Nas eleições municipais de 2024, o referido núcleo foi instituído pela Resolução TRE/ES nº 49/2024, que uniu forças da Justiça Eleitoral, da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, da Secretaria de Estado da Inteligência, da Secretaria de Estado de Integração Institucional, do Ministério Público Federal e Estadual, da Polícia Federal e da Polícia Militar do ES. O núcleo iniciou suas atividades no dia 12/08/2024 e encerrou após a realização do segundo turno.

Outro importante instrumento desenvolvido pela Justiça Eleitoral Capixaba foi a "Asha", criada em 2024, para coletar, de forma automatizada, certidões negativas de candidatos às eleições a partir daquele ano, conferindo maior agilidade e segurança à análise dos processos de registros de candidaturas, bem como efetivo controle sobre potenciais pretendentes a cargos eletivos com máculas capazes de impedir suas candidaturas.

O TRE-ES também desenvolve ações voltadas ao incentivo da participação feminina na política. Em 2020, foi criado o Comitê Gestor de Incentivo à Participação Feminina e à Equidade de Gênero. Em 2022, iniciou-se a atuação da Ouvidoria da Mulher, ampliando o acolhimento de demandas relacionadas à violência contra a mulher, inclusive violência política de gênero.

Naquele mesmo ano, foi lançado o Pacto pelo Enfrentamento da Violência Política de Gênero, com participação de representantes do Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal, da Polícia Civil e da Superintendência da Polícia Federal, reafirmando o compromisso institucional com a promoção da equidade e da democracia.

Não se pode perder de vista que o crime organizado se estruturou e evoluiu, buscando consolidar-se no plano dos mandatos eletivos, e esta tem sido e seguirá como uma das mais preocupantes situações, que exigirão atualização tecnológica, visando identificar e obstar que candidatos financiados pela corrupção do crime, em seus diversos matizes, concorram aos pleitos eleitorais, na forma da legislação vigente, bem como adotar todas as medidas para identificar, processar e punir eventuais responsáveis. Esta tem sido uma diretriz seguida por toda a Justiça Eleitoral do País, sob a orientação direta do Tribunal Superior Eleitoral, por meio de resoluções editadas a cada eleição.

Para tanto, ao longo das últimas décadas, a Justiça Eleitoral tem se esmerado no sentido de garantir o livre exercício do voto e combater a corrupção eleitoral, mediante meticuloso planejamento integrado com os órgãos de segurança pública do Estado, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, inclusive com a EDP e a CESAN, como forma de garantir a segurança física nos locais de votação e combater as influências deletérias sobre o eleitor durante o processo eleitoral, o que trouxe resultados expressivamente positivos.

Outra medida importante foi a realização de encontros regionais com agremiações políticas e candidatos, com vistas a expor a estrutura, o funcionamento e os objetivos da Justiça Eleitoral e à divulgação de orientações sobre a legislação eleitoral, para conscientizar esses atores da importância de uma postura ética e disciplinada nas campanhas eleitorais, bem como despertar a conscientização para a importância do exercício do mandato político.

Ainda no campo preventivo, a Justiça Eleitoral Capixaba desenvolve programas, por meio de sua Escola Judiciária Eleitoral, junto a esco-

las particulares e públicas e mesmo a instituições de ensino superior, com o objetivo de levar aos estudantes orientações sobre cidadania, voto e sua importância, bem como incentivar a participação política como reforço à conscientização cívica desses jovens, como afirmação da cidadania.

Assim, o fortalecimento do sistema de justiça no Espírito Santo, embora frequentemente analisado sob a ótica penal e administrativa, deve também incorporar o eixo eleitoral como componente essencial da estabilidade institucional, reforçando a legitimidade dos mandatos eletivos e a confiança social no regime democrático.

8. POLÍTICAS PÚBLICAS ESTRUTURANTES E DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA

No Espírito Santo, a redução da violência letal pode ser associada à adoção de políticas estruturantes, com destaque para estratégias de governança, focalização territorial, integração e gestão por resultados.

O Ipea publicou o Texto para Discussão nº 2543 (2020), que investigou os impactos do Programa Estado Presente sobre homicídios pelo método de controle sintético, apontando resultados consistentes com a redução no período analisado. Segundo o texto, observou-se a diminuição de 10,2% no número de homicídios no estado do Espírito Santo, entre 2010 e 2014. Destacou-se, ainda, que, naquele período, foram feitos substanciais investimentos no saneamento do sistema prisional e na implementação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida, voltado à diminuição das mortes violentas intencionais, revelando que a política pública levada a cabo no estado impactou o número de homicídios.

Os resultados indicaram, ainda, que, se não fosse a política adotada, o número de homicídios aumentaria em 29% entre 2010 e 2014.

9. CONSOLIDAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA SEGURANÇA JURÍDICA

A consolidação contemporânea da segurança jurídica é, contudo, um processo contínuo. Em democracias federativas, mudanças de governo, pressões econômicas e mutações do crime organizado impõem desafios perma-

nentes à estabilidade institucional, tornando indispensáveis a governança e os controles robustos.

Indícios de consolidação no Espírito Santo podem ser identificados: a maturação de políticas públicas com avaliação (Ipea, 2020), a publicização sistemática de dados (anuários e observatórios) e o funcionamento de mecanismos de responsabilização e de integridade institucional no sistema de justiça.

A permanência de instâncias de mobilização e vigilância cívica, como a atuação continuada dos poderes institucionais e a rearticulação do Fórum Reage ES, reforça a dimensão pública da estabilidade institucional, reduzindo a tolerância social a práticas de impunidade.

Para qualificar empiricamente a noção de consolidação institucional, pode-se recorrer a métricas comparativas anuais que capturam, ainda que de modo indireto, a qualidade da governança, a previsibilidade administrativa e a capacidade de coordenação interinstitucional.

Nesse sentido, rankings nacionais baseados em bases oficiais e em metodologias públicas permitem observar o desempenho relativo do Espírito Santo em dimensões correlatas à segurança jurídica, como transparência ativa, segurança pública e solidez fiscal, além do posicionamento no Ranking de Competitividade dos Estados (CLP).

Tabela 1 – Posições do Espírito Santo em indicadores nacionais selecionados (2023-2025)

Ano	Transparência (PNTP / rankings)	Segurança Pública (CLP)	Solidez Fiscal (CLP)	Ranking geral (CLP)
2023	PNTP: índice médio estadual 64,30% (9º entre 27 UFs avaliadas).	12º lugar no pilar Segurança Pública.	2º lugar no pilar Solidez Fiscal.	10º lugar no ranking geral.
2024	PNTP (Executivo estadual): 98,35% e 3º lugar (Selo Diamante).	23º lugar no pilar Segurança Pública.	1º lugar no pilar Solidez Fiscal.	6º lugar no ranking geral.

Ano	Transparência (PNTP / rankings)	Segurança Pública (CLP)	Solidez Fiscal (CLP)	Ranking geral (CLP)
2025	Ranking nacional de Transparência e Governança Pública: 95/100 (1º lugar).	22º lugar no pilar Segurança Pública.	1º lugar no pilar Solidez Fiscal.	6º lugar no ranking geral.

Fonte: elaboração própria, com base no Relatório Nacional do PNTP 2023 (Atricon), em informações institucionais do Governo do Estado (Secont/ES) e nos relatórios técnicos do Ranking de Competitividade dos Estados (CLP) – edições 2023, 2024 e 2025.

CONCLUSÕES

A trajetória institucional do Espírito Santo, examinada à luz da Constituição da República de 1988, evidencia, de forma particularmente expressiva, que a segurança jurídica não se exaure na existência formal de normas, nem se reduz à estabilidade textual do ordenamento.

A segurança jurídica — em sua dimensão objetiva (estabilidade e coerência da ordem jurídica) e subjetiva (proteção da confiança legítima dos cidadãos) — depende de capacidades estatais efetivas, de integridade institucional, de mecanismos de responsabilização e de coordenação interinstitucional aptos a assegurar a aplicação regular do Direito.

O caso capixaba revela, nesse sentido, como crises subnacionais podem tensionar a promessa constitucional do Estado Democrático de Direito, quando se combinam violência letal persistente, baixa capacidade de investigação e punição, fragmentação decisória, pressões sobre instituições públicas e riscos de captura institucional.

O período crítico analisado — especialmente entre as décadas de 1990 e meados dos anos 2000 — comprometeu a previsibilidade das respostas estatais, enfraqueceu a confiança social nas instituições e produziu efeitos negativos sobre a governança democrática.

A análise histórica e documental também permite concluir que a crise capixaba não foi fenômeno episódico nem meramente setorial, mas processo estrutural e multifacetado, que atingiu segurança pública, sistema de justiça, representação política e credibilidade institucional.

A documentação produzida por entidades da sociedade civil

organizada, especialmente a OAB/ES, bem como a mobilização do Fórum Reage Espírito Santo, desempenhou papel relevante na publicização do diagnóstico institucional, na manutenção do tema na agenda pública e na indução de respostas estatais.

Ainda que não se possa estabelecer nexo causal linear entre mobilização cívica e resultados institucionais específicos sem investigação empírica própria, é juridicamente e historicamente consistente reconhecer a função desses atores como mecanismos de vigilância republicana e controle social da atuação estatal.

No plano da reorganização institucional, o percurso capixaba evidencia que a superação de quadros de instabilidade exige respostas simultaneamente normativas, administrativas, disciplinares e jurisdicionais.

O fortalecimento da governança judicial no cenário nacional, com a criação do CNJ e a consolidação de parâmetros éticos da magistratura, somou-se, no plano local, a medidas de reestruturação interna, atuação correcional, responsabilização disciplinar e processamento de ações penais e de improbidade.

Nesse ponto, os desdobramentos da denominada Operação Naufrágio assumem centralidade histórica e institucional, não apenas pela gravidade dos fatos investigados, mas por simbolizarem uma mudança de paradigma: da opacidade e da baixa responsividade institucional para um modelo progressivamente orientado por transparência, controle, publicidade dos atos e responsabilização de agentes públicos, inclusive magistrados e servidores.

A reconstrução da credibilidade institucional, contudo, não se limitou à Justiça Comum e ao enfrentamento da corrupção administrativa-judicial. Como desenvolvido neste trabalho, a Justiça Eleitoral também integrou, de modo relevante, esse processo de recomposição democrática, ao atuar no combate à corrupção eleitoral, na contenção de abusos de poder, na garantia do livre exercício do voto e na preservação da legitimidade dos mandatos eletivos.

A atuação repressiva em casos paradigmáticos, somada ao fortalecimento de dimensões preventivas, pedagógicas e tecnológicas (fiscalização, orientação de atores políticos, enfrentamento à desinformação, aprimoramento de rotinas de controle e incentivo à participação feminina), reforça a compreensão de que a estabilidade institucional, em democracias constitucionais, exige igualmente integridade do processo eleitoral e con-

fiança pública nas regras do jogo democrático.

No campo das políticas públicas, os dados e estudos examinados apontam que a redução da violência letal no Espírito Santo se associou à adoção de estratégias estruturantes de governança, integração e gestão por resultados, em especial no âmbito da segurança pública. A análise do Programa Estado Presente, à luz de avaliações de impacto, reforça a importância de políticas baseadas em coordenação institucional, focalização territorial e monitoramento de resultados para a redução de homicídios e para o fortalecimento da capacidade estatal.

Esse ponto é central: em contextos de crise, segurança pública e segurança jurídica não são agendas dissociadas, mas dimensões interdependentes da estabilidade institucional.

Os indicadores contemporâneos apresentados (transparência, solidez fiscal, competitividade e publicização de dados) não autorizam leituras triunfalistas nem a afirmação de superação definitiva dos riscos institucionais — especialmente diante da natureza dinâmica do crime organizado, das mutações políticas e das pressões inerentes ao federalismo brasileiro.

Todavia, permitem sustentar, com base em evidências, a existência de um processo de consolidação institucional em curso, marcado por maior capacidade de coordenação, fortalecimento de controles, incremento da transparência e redução da tolerância social e institucional à impunidade.

A conclusão central a que se chega, portanto, é a de que a passagem do Espírito Santo de um quadro de crise estrutural para um patamar mais consistente de governança democrática decorreu da articulação progressiva entre mobilização cívica, reorganização do sistema de justiça, integridade eleitoral e políticas públicas estruturantes, sob o marco normativo da Constituição de 1988.

Em outras palavras, a segurança jurídica, no caso capixaba, mostrou-se menos como dado abstrato e mais como construção institucional histórica, dependente da qualidade das instituições, da efetividade dos mecanismos de controle e da capacidade do Estado e da sociedade de reagirem, de forma coordenada, a ciclos de violência, corrupção e captura.

Por fim, a experiência capixaba oferece contribuição relevante ao debate nacional sobre a estabilidade institucional em unidades subnacionais: demonstra que, mesmo em contextos de degradação profunda, é possível promover inflexões institucionais consistentes quando há conver-

gência entre Direito, instituições, políticas públicas baseadas em evidências e vigilância democrática permanente.

Essa é, em última análise, a principal lição do percurso aqui analisado e a base sobre a qual se pode sustentar, com prudência metodológica e densidade jurídica, a noção de consolidação democrática no Espírito Santo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Thiago. Naufrágio: maior escândalo da justiça do ES começa a ser julgado; relembre. **A Gazeta**, Vitória, 20 maio 2025. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/es/politica/naufragio-maior-escandalo-da-justica-do-es-comeca-a-ser-julgado-relembre-0525. Acesso em: 23 fev. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Relatório nacional**: Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) – ciclo 2023. Brasília, DF: Atricon, 2024. Disponível em: https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos e acrescenta artigos à Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1965.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 out. 1997.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico (1999-2000)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/ parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpinarco/relatoriofinal.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

CAMATA, Edmar Moreira; FALCÃO, Alexandre Del'Santo; SOUZA, Raphaela de Aguiar (org.). **Lei Anticorrupção**: teoria e prática na construção da integridade. São Paulo: Dialética, 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Ranking de competitividade dos estados**: relatório técnico - edição 2023. Brasília, DF: CLP, 2024. Disponível em: https://clp.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Relatorio_tecnico-Estados_2023.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Ranking de competitividade dos estados**: relatório - edição 2024. Brasília, DF: CLP, 2024. Disponível em: https://clp.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Relatorio-Ranking-dos-Estados- 2024.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Ranking de competitividade dos estados**: relatório técnico - edição 2025. Brasília, DF: CLP, 2025. Disponível em: https://clp.org.br/wp-content/uploads/2025/08/Relatorio_tecnico_2025_08_20-2.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; SILVA NETO, Darcy Ramos da; COELHO, Danilo Santa Cruz; LINS, Gabriel de Oliveira Accioly. **Uma avaliação de impacto de política de segurança pública**: o Programa Estado Presente do Espírito Santo. Texto para Discussão, n. 2543. Brasília, DF: Ipea, fev. 2020. Disponível em: https://repositorio.

ipea.gov.br/entities/publication/30d7d1f4-a60d-48ce-a18d- ce959e77f0dc. Acesso em: 20 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 60, de 19 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o Código de Ética da Magistratura Nacional. Brasília, DF: CNJ, 2008. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127. Acesso em: 23 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Relatório final da CPI do Extermínio**. Vitória: ALES, 2000. Disponível em: https://www.al.es.gov.br/Noticia/2025/04/48409/cenario-conturbado-reflete-na- criacao-decpis.html. Acesso em: 20 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Espírito Santo alcança 1º lugar no ranking nacional de transparência e governança pública**. Vitória, 30 set. 2025. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/espirito-santo-alcanca-1-lugar-no-rankingnacional-de-transparencia-e-governanca-publica. Acesso em: 20 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. **Estado Presente em Defesa da Vida**. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2011. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/estadopresente/publicacao/Estado%20Presente%20em%20Defesa%20da%20Vida%20%282011%29.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). OBSERVATÓRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Série histórica de dados**. Vitória: SESP/ES, [s.d.]. Disponível em: https://observatorio.sesp.es.gov.br/serie-historica-de-dados. Acesso em: 20 fev. 2026.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Anuário estadual da segurança pública**: edição 2023. Vitória: IJSN, 2023. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Anu%C3%A1rio%20Estadual%20da%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica_Edi%C3%A7%C3%A3o%202023_V2.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da violência 2025**. Brasília, DF: Ipea; FBSP, 2025. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999- atlasdaviolencia2025.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Veja** íntegra **do pedido de intervenção no ES feito pela OAB**. Brasília, DF, 4 jul. 2002. Disponível em: https://www.oab.org.br/noticia/723/veja-integra-do-pedido-deintervencao-no-es-feito- pela-oab. Acesso em: 20 fev. 2026.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL ESPÍRITO SANTO (OAB/ES). **OAB-ES rearticula a volta do Fórum Reage Espírito Santo**. Vitória, 16 jan. 2009a. Disponível em: https://www.dativos-admin.oabes.arcoinformatica.com.br/noticias/oab-es-rearticula-a- volta-do-forum-reageespirito-santo-551948.html. Acesso em: 20 fev. 2026.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL ESPÍRITO SANTO (OAB/ES). **Ações do Fórum Reage ES incluem Operação Naufrágio, grampos e exigência de solução para inquéritos e processos não concluídos**. Vitória, 12 fev. 2009b. Disponível em: https://www.oabes.org.br/noticias/acoes-do-forum-reage- esincluem-operacao--naufragio-grampos-e-exigencia-de-solucao-para-inqueritos-e-processosnao-concluidos-551963.html. Acesso em: 20 fev. 2026.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: EDUSP, 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **STJ conclui fase de interrogatórios em ação penal que apura corrupção no Judiciário do Espírito Santo**. Brasília, DF, 28 abr. 2023. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/28042023- STJ-conclui-fase-de-interrogatorios-em-acao-penal-que-apura--corrupcao-no- Judiciario-do-Espirito-Santo.aspx. Acesso em: 23 fev. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Corte Especial condena dez pessoas por corrupção no Poder Judiciário do Espírito Santo**. Brasília, DF, 10 jun. 2025. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/10062025-Corte-Especial-condena-dez-pessoas-por-corrupcao-no-Poder-Judiciario-do-Espirito-Santo.aspx. Acesso em: 23 fev. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STF recebe primeira ação contra Ficha Limpa, mas envia caso ao TSE**. Brasília, DF, 25 jun. 2010. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-recebe-primeira-acao-contra-ficha-limpa- mas-envia-caso-ao-tse/. Acesso em: 23 fev. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TJES). **Caso Alexandre Martins entra para a história da Justiça capixaba**. Vitória, 31 ago. 2015. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/caso-alexandre-martins-entra-para-a- historia-da-justica-capixaba/. Acesso em: 20 fev. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO (TRE-ES). **Ato Normativo nº 171/2022**. Institui programa voltado ao enfrentamento da desinformação eleitoral ("Eleitor Capixaba Bem Informado"). Vitória, 3 ago. 2022. Disponível em: https://www.tre-es.jus.br/legislacao/compilada/ato-normativo/2022/ ato-normativo-no-171-de-3-de-agosto-de-2022. Acesso em: 23 fev. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO (TRE-ES). **Núcleo de Combate aos Crimes e à Corrupção Eleitoral (Nucoe) inicia suas atividades no TRE-ES**. Vitória, 12 ago. 2024. Disponível em: https://www.tre-es.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/nucleo-de-combate-aos- crimes-e-a-corrupcao-eleitoral-nucoe-inicia-suas-atividades-no-tre-es. Acesso em: 23 fev. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Aplicativo Pardal volta a receber denúncias de propaganda irregular**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/aplicativo-pardal-volta-a- receber-denuncias-de-propaganda-irregular. Acesso em: 23 fev. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO (TRE-ES). Resolução TRE-ES nº 49/2024. **Diário da Justiça Eletrônico (DJE/TRE-ES)**, Brasília, Ano 2024, n. 147, 9 ago. 2024.

Fernando Zardini Antonio
Gisele Souza de Oliveira

O papel do Poder Judiciário na consolidação do paradigma da segurança cidadã no Espírito Santo

Fernando Zardini Antonio

Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública com Direitos Humanos, pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (FESMP/MG) em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Associação Espírito-Santense do Ministério Público (AESMP) e Consultime. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, ocupando, atualmente, a função de Membro do Conselho da Magistratura.

Gisele Souza de Oliveira

Doutoranda e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Espírito Santo e em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Escola da Magistratura do Estado do Espírito Santo. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública é reconhecida como um dos maiores desafios enfrentados pelo Brasil nas últimas décadas, demandando uma constante reflexão sobre as políticas públicas e práticas adotadas. No Espírito Santo, esse desafio se reflete em um processo de transformação paradigmática, que se desloca de um modelo tradicional, centrado no isolacionismo institucional e no foco na repressão aos crimes, para uma abordagem mais ampla e integrada, conhecida como paradigma da Segurança Cidadã. Esse novo modelo privilegia a proteção dos direitos fundamentais, a participação social, a prevenção da violência e a promoção da dignidade humana, buscando enfrentar as causas estruturais da violência e fortalecer a cidadania.

Partindo desse contexto, o presente capítulo propõe investigar a seguinte problemática: de que forma o Poder Judiciário tem contribuído para a consolidação do paradigma da Segurança Cidadã no Espírito Santo? Para responder a essa questão, analisam-se as principais iniciativas desenvolvidas pelo Judiciário capixaba na última década, tais como a implantação da audiência de custódia, o uso do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e a criação do Escritório Social. Essas práticas exemplificam a articulação entre eficiência, inovação e respeito aos direitos humanos, evidenciando o papel fundamental do Judiciário na construção de um sistema de segurança mais justo, integrado e orientado à proteção social.

Este estudo aproxima-se das perspectivas contemporâneas sobre segurança pública, reforçando a importância da governança colaborativa e da atuação multissetorial no enfrentamento da violência. Assim, a análise das experiências do Espírito Santo contribui para a compreensão das transformações institucionais necessárias para a consolidação da Segurança Cidadã, revelando desafios e possibilidades para a Justiça Criminal e para a promoção de políticas públicas efetivas e inclusivas.

2. A CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA DA SEGURANÇA CIDADÃ NO ESPÍRITO SANTO

A segurança pública ocupa posição de centralidade no debate brasileiro contemporâneo, sendo reconhecida como o maior desafio enfrentado pelos governos nas últimas décadas. A preocupação dos cidadãos e cidadãs com a proteção de suas vidas e de seus patrimônios tornou-se pauta prioritária, figurando no topo das demandas populares segundo pesquisas recentes, ultrapassando temas como saúde e educação.

A magnitude dos problemas afetos à segurança pública aponta para a necessidade de qualificação do debate e de construção de novos paradigmas diante das transformações emblemáticas que estão se operando na sociedade brasileira.

Conforme elaborado por Kuhn (2018), na emblemática obra "A estrutura das Revoluções Científicas", o surgimento de um novo paradigma é sempre precedido por um momento crítico, de insegurança profissional pronunciada, em que "o fracasso das regras existentes é o prelúdio para uma busca de novas regras" (Kuhn, 2018, p. 147).

A reflexão de Kuhn (2018) sobre as mudanças paradigmáticas oferece uma lente privilegiada para a compreensão do atual momento vivido pela segurança pública no país e, especialmente, no Espírito Santo. Assim como nas grandes revoluções científicas, o campo da segurança encontra-se diante de um ponto de inflexão, marcado pelo esgotamento das práticas tradicionais e pela crescente percepção de que os modelos tradicionais já não dão conta da complexidade do fenômeno social.

Nesse sentido, é essencial identificar os distintos paradigmas que vêm orientando, historicamente, as políticas públicas de segurança no Brasil. Freire (2009), em acurado estudo sobre o tema, cujo recorte temporal abarcou as últimas cinco décadas, identifica três modelos principais na área de Segurança: (i) Segurança Nacional, vigente durante o período da Ditadura Militar; (ii) Segurança Pública, que emerge com a promulgação da Constituição de 1988; (iii) Segurança Cidadã, perspectiva que tem ganhado força em toda América Latina e influenciado o debate no Brasil a partir de meados de 2000 (Freire, 2009, p. 50).

O modelo de Segurança Nacional priorizava a defesa do Estado e a ordem política e social, processo que se iniciou pela tomada do poder pelas Forças Armadas e pela instauração do regime que concentrava um

grande poder nas mãos do Presidente da República. Com a promulgação da Constituição de 1988, emerge o paradigma da Segurança Pública – dever do Estado, direito e responsabilidade de todos – exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos elencados no artigo 144 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

Conforme analisado por Freire (2009), esse modelo, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas ocupavam um papel central na preservação da ordem, preocupou-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército, com o deslocamento do papel de prevenção e controle da violência das Forças Armadas para as instituições policiais. Além disso, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência consistia em ameaças aos interesses nacionais, no modelo inaugurado com a nova ordem constitucional, a violência é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio (Freire, 2009, p. 52).

O conceito de Segurança Cidadã, por sua vez, surge como resposta à insuficiência dos modelos tradicionais, especialmente ao reconhecer que a proteção efetiva não pode estar apartada do escopo de proteção dos direitos fundamentais. Originado na América Latina, nas últimas décadas do século XX, esse paradigma se consolida por meio da incorporação dos princípios da cidadania, participação social e respeito aos direitos humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, considera que o conceito de Segurança Cidadã "é o mais adequado para a abordagem dos problemas da criminalidade e da violência desde uma perspectiva de direitos humanos", esclarecendo que

> A expressão segurança cidadã surgiu, fundamentalmente, como um conceito na América Latina no curso das transições para a democracia, como um meio para diferenciar a natureza da segurança na democracia frente aos moldes de segurança utilizados nos regimes autoritários (CIDH, 2009, p. 8).

Nesse modelo, desde a perspectiva dos direitos humanos, a segurança não pode se limitar à luta contra a criminalidade, "mas trata-se de criar um ambiente propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas". Nessa linha, o conceito de segurança "[...] deve colocar maior ênfase no desenvolvimento de trabalhos de prevenção e controle dos fatores que

geram a violência e a insegurança, ao invés de tarefas meramente repressivas ou reativas perante fatos consumados" (CIDH, 2009, p. 7).

A Lei nº 13.675/2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e institui o Sistema Único de Segurança Pública, incorporou esse paradigma, conforme se vê do rol dos princípios orientadores da política, elencados em seu artigo 4º, com destaque para a proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana (inciso III); eficiência na prevenção e no controle das infrações penais (inciso IV); eficiência na repressão e na apuração das infrações penais (inciso V); resolução pacífica de conflitos (inciso VIII), entre outros (Brasil, 2018).

De maneira pioneira e antes mesmo do aprofundamento das discussões latino-americanas sobre Segurança Cidadã, a Constituição do Estado do Espírito Santo adotou e institucionalizou esse conceito de maneira explícita em seu texto, ao estabelecer, em seu artigo 124, que

> A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, consiste em garantir às pessoas o pleno e livre exercício dos direitos fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos na Constituição Federal e nesta Constituição (Espírito Santo, 1989).

Essa redação coloca o Espírito Santo na vanguarda do tratamento do tema da segurança, ao fundamentá-la não só no escopo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas na promoção dos direitos e garantias fundamentais, alinhando-se antecipadamente aos princípios que mais tarde seriam defendidos nos cenários nacional e internacional da Segurança Cidadã.

Apesar do caráter vanguardista da constitucionalização do conceito de Segurança Cidadã pelo Espírito Santo, sua efetiva concretização enfrentou inicialmente grandes obstáculos. O Estado, mesmo sob a vigência da Constituição de 1989, conviveu por longos anos com um cenário desafiador, marcado por múltiplas crises, escalada vertiginosa da violência, altos índices de corrupção e infiltração do crime organizado nas estruturas estatais.

Esse cenário, que dominou a década de 1990, posicionou o Espírito Santo no topo do *ranking* dos estados mais violentos do Brasil. Apesar

do desenvolvimento de algumas iniciativas promissoras, como a Polícia Comunitária, as altas taxas de homicídios e outras formas de violência fizeram do Estado uma das unidades federativas com os mais alarmantes índices de criminalidade no país.

Só para ilustrar, no ano de 2000, o Espírito Santo ostentava uma taxa de 50 homicídios por cada 100 mil habitantes, número que contrasta bastante com o resultado apurado no Atlas da Violência 2025, o qual aponta que o estado fechou o ano de 2023 com uma taxa de 27,7 homicídios para cada 100 mil pessoas, implicando uma redução de quase cinquenta por cento na prática desse crime (Cerqueira, 2025).

Com a reconfiguração do campo político no Espírito Santo, no início dos anos 2000, teve início o processo para a construção das bases para a transformação do cenário acima relatado, mediante ações voltadas à recuperação da saúde fiscal do Estado e da capacidade de investimentos próprios, bem como da reorganização das instituições estatais.

A estabilização fiscal e a retomada da capacidade de investimento puderam, então, ser direcionadas para uma reestruturação abrangente da segurança pública, um segmento que, historicamente, apresentava graves deficiências. A nova abordagem permitiu, por exemplo, a reconstrução do sistema prisional, com a ampliação de vagas e a modernização de unidades, visando mitigar a superlotação e as recorrentes crises.

Paralelamente, houve um esforço coordenado para modernizar as forças policiais, que se manifestou na renovação do efetivo, na aquisição de novos equipamentos e, crucialmente, no investimento em tecnologia para otimizar o trabalho de investigação e inteligência.

A implementação de estratégias de gestão de dados e o uso de ferramentas digitais no combate ao crime resultaram em uma maior eficiência e integração entre as polícias Civil e Militar, contribuindo para uma significativa redução dos índices de criminalidade e para a consolidação de um novo paradigma de segurança no estado.

Essa nova concepção de Segurança Cidadã parte da premissa de que a violência é um problema multicausal, demandando uma atuação que abarque tanto o espectro de controle, como o da prevenção, por meio de políticas públicas integradas, bem como que leve em conta a heterogeneidade de suas manifestações (Freire, 2009, p. 52).

Além disso, uma intervenção pautada no paradigma da Segurança Cidadã deve necessariamente envolver tanto as instituições públicas

quanto a sociedade civil na execução das ações planejadas com base nos problemas prioritários identificados para reduzir os índices de violência e criminalidade de um determinado território. Esse modelo abrange iniciativas em diversas áreas, como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, entre outras (Freire, 2009, p. 52).

A evolução para esse novo modelo demandou a superação da cultura do isolacionismo, da desconfiança e da competição entre as instituições do sistema de Segurança Pública e Justiça que predominava no Espírito Santo, visto que a articulação interinstitucional é um dos pilares indispensáveis desse paradigma.

Essa diretriz encontra previsão expressa na Lei nº 13.675/2018, que preconiza, em seu artigo 5º, a necessidade de coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública em todas as fases das ações a serem empreendidas, bem como a colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias para o alcance dos objetivos da política (Brasil, 2018).

Os fundamentos do modelo de Segurança Cidadã encontram-se atualmente materializados no "Programa Estado Presente", uma política pública relevante desenvolvida pelo Governo do Espírito Santo cujo objetivo é promover a articulação institucional necessária para priorizar a implantação de um conjunto de ações e projetos voltados ao enfrentamento da violência letal e à prevenção primária (Espírito Santo, 2025).

O programa assume explicitamente o conceito de Segurança Cidadã, utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de prevenir e combater a criminalidade no Espírito Santo por meio de ações multissetoriais, gerar segurança para a população e reduzir os fatores de risco e vulnerabilidades (Espírito Santo, 2025).

Essa governança interinstitucional conta com a participação ativa do Poder Judiciário em uma rede de colaboração com as demais instituições que integram o sistema de segurança pública e de justiça.

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário assume um papel fundamental na efetivação da Segurança Cidadã no Espírito Santo, ao garantir o respeito aos direitos fundamentais, de modo cooperativo com as demais instituições do sistema de justiça criminal, refletindo o compromisso do Judiciário com a promoção da cidadania e da paz social.

Vejamos agora, concretamente, as ações desenvolvidas pelo Poder Judiciário do Espírito Santo para a concretização do modelo de

Segurança Cidadã, especialmente por meio da efetivação dos direitos fundamentais, da ressocialização das pessoas em conflito com a Lei Penal e do uso de tecnologia.

3. O JUDICIÁRIO CAPIXABA NA CONSOLIDAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ: INOVAÇÕES E PRÁTICAS TRANSFORMADORAS

Este capítulo 3 dedica-se à análise da atuação do Poder Judiciário capixaba na consolidação do paradigma da segurança pública cidadã, evidenciando iniciativas inovadoras voltadas para a proteção de direitos, a eficiência e a humanização da justiça criminal.

Destacam-se, nesse processo, a implementação da audiência de custódia, que assegura o controle imediato da legalidade e da necessidade da prisão e do respeito à dignidade do custodiado, conferindo racionalidade à porta de entrada do sistema prisional; a adoção do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), que aprimora a gestão e o acompanhamento das penas; a criação do Escritório Social, voltado à atenção da população egressa do sistema prisional com vistas à efetivação da ressocialização.

Registre-se, por oportuno, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem um papel de destaque na articulação e coordenação de todas essas iniciativas no Estado do Espírito Santo, emergindo como o órgão responsável pela deflagração das ações que serão detalhadas a seguir. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI 6259-DF,

> O CNJ vem afirmando, em nível nacional, a sua importância institucional ao defender o papel do Judiciário como garantidor de direitos fundamentais, bem como a relevância da cooperação com outras instituições públicas e com a iniciativa privada para a construção de órgãos judiciais mais ajustados às demandas da sociedade (Brasil, 2023).

O processo de implantação das audiências de custódia no Espírito Santo teve início em maio de 2015, posicionando o estado como o segundo da federação a implementar essa importante política pública desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A primeira audiência foi realizada

em 22 de maio daquele ano na presença do então Presidente do STF e CNJ, Ministro Ricardo Lewandowski, simbolizando o compromisso institucional com a proteção dos direitos fundamentais e a modernização do sistema de justiça criminal (Espírito Santo, 2015).

Desde então, as audiências passaram a ocorrer em núcleos dedicados e foram gradualmente expandidas para todas as comarcas do Espírito Santo, de modo a garantir que todo preso em flagrante fosse apresentado a um juiz em até 24 horas após a detenção, conforme tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Segundo dados do Tribunal de Justiça, no período de 10 anos, foram realizadas mais de 64 mil audiências no Estado, com a apresentação de 97.491 pessoas. Desse número, 53,13% tiveram a prisão mantida e 45,17% tiveram concedida a liberdade provisória, enquanto outros 1.651 casos resultaram em relaxamento da prisão em flagrante (Espírito Santo, 2025).

Essa prática encontra-se diretamente alinhada ao paradigma da Segurança Cidadã. Ao garantir que o preso em flagrante seja apresentado a um juiz em até 24 horas para análise da legalidade da prisão, a audiência evita prisões arbitrárias e contribui para o controle da população carcerária.

Aliás, a superlotação carcerária, longe de se revelar um problema restrito ao âmbito das administrações penitenciárias, possui um alto impacto para a sociedade como um todo. Essa percepção ficou bem assentada no julgamento da ADPF 347 pelo STF, tanto em sede cautelar quanto no acórdão de mérito (Brasil, 2023).

Assim como fez o relator originário, Ministro Marco Aurélio Mello, o redator do acórdão, Ministro Luís Roberto Barroso, assentou que "a superlotação é a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário", sendo a responsável por todas as demais violações. E, em outro ponto do julgado, aponta-se que "a falta de segurança fora dos presídios é produzida pelo que ocorre dentro dos presídios" (Brasil, 2023).

A explicação para isso é simples. Ao permitir o descontrole na porta de entrada do sistema prisional, mediante o encarceramento de pessoas que não apresentam periculosidade acentuada, o Estado acaba por fornecer "mão de obra" para organizações criminosas que possuem integrantes privados de liberdade.

Nas palavras da Professora Ana Paula Barcellos, citada pelo Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto na ADPF 347, "o tratamento desumano conferido aos presos não é um problema apenas dos presos. A

sociedade livre recebe os reflexos dessa política sob a forma de mais violência" (Brasil, 2023).

Assim como fizera no bojo do julgamento da Medida Cautelar, o STF, por ocasião do pronunciamento de mérito, asseverou que a audiência de custódia é um dos instrumentos indispensáveis à superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro (Brasil, 2023).

Como visto, no contexto da construção do paradigma da Segurança Cidadã no Espírito Santo, o Poder Judiciário tem desenvolvido um papel colaborativo fundamental ao implementar ferramentas e práticas que promovem a integração e a eficiência do sistema de justiça, a exemplo da definição do SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado como ferramenta de gestão da execução penal.

A implantação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo configura uma iniciativa estratégica que potencializa essa colaboração.

O SEEU permite o acompanhamento eficiente e transparente da execução penal, promovendo maior controle e respeito aos direitos dos sentenciados e facilitando a atuação integrada entre os diferentes órgãos envolvidos no processo de cumprimento das penas.

Essa plataforma processual insere-se no contexto da governança colaborativa necessária para a consolidação da Segurança Cidadã, que se orienta não só pela atuação reativa e repressiva, mas também pelo respeito aos direitos fundamentais das pessoas.

Assim como a implantação das audiências de custódia, o SEEU também foi concebido como uma das respostas ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, conforme assentado na ADPF 347. Nesse sentido, colhe-se do acórdão exarado na ADI 6259:

> O SEEU foi concebido de maneira mais ampla, a partir dos parâmetros apontados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADPF nº 347, com o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional, no qual está 'presente um quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas' (Brasil, 2023).

Nesse julgamento, ressaltou-se que a implantação do SEEU é um imperativo de eficiência do Poder Judiciário. Com ele, é possível evitar situações anteriormente recorrentes em que pessoas cumpriam penas por períodos superiores ao determinado pelas sentenças condenatórias. Por meio do acompanhamento digital e integrado da execução penal, o SEEU assegura o controle rigoroso do cumprimento das etapas processuais e prazos legais, prevenindo erros e atrasos que, no passado, resultavam em injustiças como a extensão indevida da privação de liberdade.

Além das iniciativas relacionadas à garantia e proteção de direitos fundamentais no ato da prisão e à gestão eficiente das penas, o paradigma da Segurança Cidadã também se fortalece por meio de ações que buscam a inclusão social e a reintegração dos indivíduos ao convívio comunitário.

Nesse contexto, o Escritório Social surge como uma estratégia inovadora, voltada para o acompanhamento multidisciplinar dos egressos do sistema prisional, com o escopo de promover uma reintegração segura e adequada ao seio familiar e à sociedade.

De forma pioneira, o Espírito Santo inaugurou, em 20 de abril de 2016, o primeiro Escritório Social do país, como um dos eixos centrais do Projeto "Cidadania nos Presídios", do Conselho Nacional de Justiça. Trata-se de um espaço que permite a integração dos serviços e assistências disponibilizados para aqueles que deixam o ambiente prisional (Brasil, 2016).

Desenvolvido no Espírito Santo como uma genuína política pública de Estado, o Escritório Social tem evoluído rumo à expansão. Apenas no ano de 2024, o equipamento realizou 7.228 atendimentos aos egressos e 447 aos familiares, totalizando 7.675 atendimentos nos núcleos em funcionamento no Estado. As principais demandas giram em torno de capacitação profissional, oportunidades de trabalho, resgate e recuperação da documentação civil e amparo psicossocial (Espírito Santo, 2025).

Como visto, as iniciativas desenvolvidas pelo Poder Judiciário capixaba, sob a liderança e orientação estratégica do Conselho Nacional de Justiça, como a implementação da audiência de custódia, a implantação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e a criação do Escritório Social, configuram-se como pilares fundamentais para a consolidação do paradigma da segurança pública cidadã no Espírito Santo.

Essas práticas inovadoras promovem não apenas o respeito aos direitos fundamentais e a humanização da justiça criminal, mas também a

integração e a eficiência do sistema de justiça, elementos essenciais para a prevenção da criminalidade e a redução das vulnerabilidades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do paradigma da Segurança Cidadã no Espírito Santo representa uma transformação estrutural e necessária para o enfrentamento dos complexos desafios da segurança pública contemporânea. Nesse processo, o Poder Judiciário capixaba desempenha um papel central, ao adotar práticas inovadoras que promovem a proteção dos direitos fundamentais, a eficiência na gestão da Justiça Criminal e a humanização do sistema penal. As iniciativas analisadas — como a implementação das audiências de custódia, a implantação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e a criação do Escritório Social — demonstram o compromisso do Judiciário com uma atuação integrada, colaborativa e orientada à prevenção da criminalidade, à ressocialização e à redução das vulnerabilidades sociais.

Além disso, evidencia-se que a articulação interinstitucional e o envolvimento da sociedade civil são cruciais para a efetividade dessas políticas, superando antigas barreiras culturais de desconfiança e isolamento entre instituições. O Espírito Santo, ao avançar nesse caminho, estabelece um modelo relevante de segurança pública cidadã, que alia rigor jurídico à promoção da cidadania e da dignidade humana.

Por fim, destaca-se que a consolidação desse paradigma é um processo contínuo, que requer constante aperfeiçoamento, avaliação e adaptação às transformações sociais, reforçando o papel estratégico do Judiciário como agente fundamental na construção de uma sociedade mais segura, justa e inclusiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ lança Escritório Social no ES para atender ex-presos e familiares**. 22 de abril de 2016. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cnj-lanca-escritorio-social-no-es-para-atender-ex-presos-e-familiares/. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6253.** Julgamento em 22 de agosto de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur487368/false. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Arguição de Preceito Fundamental nº 347.** Julgamento em 04 de outubro de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20347%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 31 ago. 2025.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2025**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2025. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/05/atlas-violencia-2025.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Organizações dos Estados Americanos. **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf . Acesso em: 30 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Ales Digital. **Constituição Estadual de 1989**. https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/coe11989.html. Acesso em: 30 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. **Audiência de Custódia resulta em liberdade provisória**. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/primeira-audiencia-de-custodia-no-es-resulta-em-liberdade-ao-preso-provisorio/. Acesso em: 31 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Atendimento a egressos e cadastro de visitantes do sistema prisional com novo endereço em Vitória**. 07 de fevereiro de 2025. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/atendimento-a-egressos-e-cadastro-de-visitantes-do-sistema-prisional-com-novo-endereco-em-vitoria. Acesso em: 31 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Observatório da Segurança Cidadã (Instituto Jones dos Santos Neves). **Anuário Estadual da Segurança Pública**: edição 2025. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/estadopresente/publicacao/Anu%C3%A-1rio%20Estadual%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20-%202025.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. **Projeto Audiência de Custódia completa 10 anos com mais de 64 mil audiências realizadas**. 22 de maio de 2025. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/projeto-audiencia-de-custodia-completa-10-anos-com-mais-de-64-mil-audiencias-realizadas-2/. Acesso em: 30 ago. 2025.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, Marília, SP, v. 3, n. 1, p. 49-58, 2009. DOI: 10.36311/1982-8004.2009.v3n1.1219. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1219. Acesso em: 30 ago. 2025.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2018.

NUNES, Carlos Francisco Oliveira; FREIRE, Patrícia de Sá; TEIXEIRA, Larissa Stafani; BIZ, Alexandre Augusto; RIGO, João André. Segurança Cidadã - Paradigmas e Ocupação Territorial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 12, p. 217-251, 2023. DOI: 10.31412/rbcp.v14i12.1034. Disponível em: https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/1034. Acesso em: 30 ago. 2025.

Willian Silva
Gisele Souza de Oliveira

A Ressignificação do Papel da Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo

Willian Silva

Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. É Especialista em Direito Público, Direito Civil e Processual Civil e em Direito Penal e Processual Penal, todos pela Universidade Gama Filho. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

Gisele Souza de Oliveira

Doutoranda e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Espírito Santo e em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Escola da Magistratura do Estado do Espírito Santo. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

1. INTRODUÇÃO

As corregedorias de justiça desempenham um papel central na organização do sistema judiciário brasileiro, estando, historicamente, vinculadas à tutela disciplinar e à repressão de desvios funcionais.

Contudo, contemporaneamente, tem-se observado uma profunda transformação no papel desses órgãos, que passaram a assumir novas e relevantes atribuições, afastando-se do paradigma meramente punitivo.

Esse movimento decorre de causas multifatoriais, dentre as quais se destaca o amadurecimento institucional do Poder Judiciário, que passou a incorporar, com maior nível de compreensão e senso de responsabilidade, a função constitucional de efetivação dos direitos fundamentais como centro gravitacional do Estado Democrático de Direito.

No cerne dessa transformação, encontra-se a atuação estratégica da Corregedoria Nacional de Justiça, que tem induzido e fomentado esse movimento por meio de diversas frentes, as quais serão oportunamente detalhadas.

Nessa perspectiva, a Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo (CGJES) tem demonstrado sensibilidade e alinhamento às transformações contemporâneas que perpassam as corregedorias em todo o Brasil, priorizando ações de orientação voltadas ao aperfeiçoamento da prestação dos serviços judiciais e extrajudiciais, de tratamento adequado dos conflitos disciplinares e de promoção dos direitos fundamentais.

Com esse movimento, busca-se a excelência na prestação jurisdicional, de modo a promover a revisitação do conceito de corregedoria, que passa, assim, a fazer parte da solução e não do problema, algo que se aproxima da ideia de uma "corregedoria pedagógica".

Assim, neste trabalho, explorar-se-á essa transformação com foco em três aspectos: (i) a evolução do paradigma meramente punitivo para o de orientação e suporte; (ii) a atuação voltada à efetivação de direitos fundamentais; (iii) a adoção de mecanismos de resolução consensual de conflitos disciplinares, especialmente o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Diante desse cenário de transição, emerge o seguinte problema de pesquisa: em que medida a transformação do papel da Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo, a partir de um paradigma estritamente punitivo para um perfil estratégico, orientador e indutor de boas práticas,

contribui para a estabilidade institucional e para o fortalecimento da segurança jurídica no Estado do Espírito Santo?

Parte-se da hipótese de que esse novo perfil correicional, ao privilegiar a orientação de boas práticas e a prevenção de desvios funcionais e disciplinares, fortalece a estabilidade e a credibilidade do Poder Judiciário, ampliando a segurança jurídica no Espírito Santo.

Ao final, o capítulo demonstra que a ressignificação do papel da CGJES representa um movimento transformador fundamental para a modernização do Judiciário capixaba. O abandono do punitivismo isolado em favor de uma atuação multidimensional – que alia orientação, promoção de direitos fundamentais e solução consensual de conflitos – reposiciona e reafirma a relevância constitucional da corregedoria como agente de justiça social e promoção de direitos.

2. DA FISCALIZAÇÃO PUNITIVA À ORIENTAÇÃO INSTITUCIONAL

A era constitucional inaugurada pela Carta de 1988 foi marcada pela ampliação do rol de direitos fundamentais, enumerados em um catálogo amplo, aberto e atualizado.

Nesse cenário, o acesso à justiça foi elevado à categoria de direito fundamental, o que implicou avanços concretos para a amplificação de seu alcance e efetividade, do que são exemplos a garantia da inafastabilidade da jurisdição, da assistência jurídica gratuita, a elevação do status da Defensoria Pública, a previsão de criação dos Juizados Especiais para julgamento e execução de causas cíveis de menor complexidade e de infrações penais de menor potencial ofensivo, a criação de instrumentos processuais coletivos e a diversificação de seus legitimados.

Esse novo arcabouço deflagrou uma vertiginosa busca pelas promessas constitucionais incumpridas, impactando sobremaneira o Poder Judiciário com uma gigantesca onda de litigiosidade. Naquele momento, a Justiça brasileira encontrava-se estruturalmente defasada e apegada a práticas burocráticas e pouco resolutivas, as quais não mais se coadunavam com o recém-criado sistema de direitos fundamentais.

Assim, verificou-se um acirramento da crise do Judiciário no período que antecedeu a reforma empreendida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, de modo que a Justiça passou a ser vista como problemá-

tica por amplos setores da sociedade, com destaque para os próprios operadores do direito e a classe política.

A criação do Conselho Nacional de Justiça teve como escopo, pois, atender aos reclamos da sociedade brasileira por mais eficiência e transparência no Poder Judiciário, contribuindo, decisivamente, para mudar a face da Justiça brasileira. Nesse sentido, Oliveira (2024, p. 104) preconiza que:

> Até então constituído por "ilhas", o Judiciário brasileiro encontrou no CNJ a marca da unidade, da transparência e da busca pela eficiência, orientadas para a consecução dos valores da justiça e da paz social. Embora a Justiça brasileira ainda seja desafiada diuturnamente por reclamos legítimos da sociedade, fato é que o cenário atual difere sobremaneira daquele que precedia a instalação do órgão.

Com efeito, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a exercer papel fundamental na gestão do Poder Judiciário brasileiro, promovendo o planejamento estratégico e implementando diversas políticas públicas que visam à modernização, à celeridade e ao aprimoramento dos serviços judiciários.

Nesse cenário, emerge a relevância do papel da Corregedoria Nacional de Justiça, que é o órgão responsável pela orientação, coordenação e execução das políticas públicas voltadas à atividade correicional e ao bom desempenho da atividade judiciária dos tribunais, dos juízos de primeiro grau e dos serviços extrajudiciais.

A Corregedoria Nacional conta com uma rede de corregedorias locais que funcionam como seus pontos focais, replicando em seus territórios as orientações destinadas ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e dos serviços notariais e de registro.

Verifica-se, assim, que a manutenção de um perfil estritamente punitivista por parte das corregedorias não mais se coaduna com o atual estágio dos avanços alcançados pela Justiça brasileira. Muito mais do que punir ou atuar reativamente, espera-se que esses órgãos atuem preventivamente, por meio de orientação voltada à melhoria dos serviços judiciais e extrajudiciais.

De fato, em tempos passados, a chegada da Corregedoria a uma comarca costumava despertar um clima de apreensão entre servidores e

magistrados. A simples presença do Corregedor e de seus auxiliares era frequentemente associada ao temor de sanções rigorosas, em que até mesmo falhas meramente formais, muitas vezes sem relevância prática, podiam servir de pretexto para uma atuação rígida e inflexível. Esse cenário, além de alimentar o medo institucional, comprometia o ambiente de trabalho e dificultava a busca por aprimoramento contínuo dos serviços judiciários.

Na concepção de Ramidoff *et al.* (2020, p. 10), esse modelo puramente punitivista não se coaduna com a nova ordem constitucional democrática inaugurada em 1988, rememorando que, no superado paradigma,

> A imagem do corregedor geral de justiça era primordialmente associada à figura de um fiscal implacável e inflexível, movido pelo jus puniendi – como se fosse um carrasco dos juízes. Pouco, ou quase nada, influenciariam os motivos ensejadores da suposta transgressão disciplinar e o seu grau de lesividade ou gravidade.

Embora, por óbvio, não se possa abrir mão do papel disciplinar, cremos que essa não deve mais ser a tônica do trabalho correicional. A abordagem orientadora estimula o aprimoramento contínuo das práticas judiciais e extrajudiciais, promovendo o desenvolvimento profissional de magistrados, servidores e delegatários. Isso facilita a interpretação e a aplicação correta dos normativos, reduzindo o espaço de desconfiança na instituição e contribuindo para uma cultura organizacional mais colaborativa e transparente.

No Espírito Santo, as diversas gestões à frente da Corregedoria-Geral da Justiça têm buscado alinhar suas práticas e seus normativos às diretrizes da Corregedoria Nacional de Justiça, destacando-se pela ênfase em uma atuação orientativa, em conformidade com a tendência nacional de tornar o trabalho correcional cada vez mais voltado ao aprimoramento dos serviços prestados. Isso se reflete nas recentes atualizações do Código de Normas, que evidenciam o compromisso da CGJES em incorporar padrões de excelência, sistematizar procedimentos e promover transparência, sempre com o objetivo de melhor qualificar a prestação jurisdicional, em estreita aderência às recomendações e aos normativos nacionais.

Veja-se, agora, como a ressignificação do papel das corregedorias de justiça tem operado no plano da promoção dos direitos fundamentais e da transformação social.

3. CORREGEDORIAS COMO AGENTES DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL: EFETIVANDO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Como visto, as corregedorias de justiça têm se reinventado para além do tradicional papel disciplinar e punitivo, investindo, maciçamente, no vetor orientador como forma de prevenir desvios funcionais e de aperfeiçoar a prestação dos serviços judiciais e extrajudiciais.

Esse novo paradigma de atuação tem se concretizado, também, na promoção da efetivação de direitos fundamentais, campo no qual as corregedorias vêm assumindo um inegável protagonismo. Como exemplos podemos citar as ações de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e do Programa "Registre-se", iniciativas deflagradas a partir da Corregedoria Nacional de Justiça que ampliam o acesso à cidadania.

A transição de um órgão historicamente fiscalizatório e punitivo para um órgão promotor de direitos fundamentais representa não apenas a modernização de suas funções tradicionais, mas um inegável avanço para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) constitui um marco fundamental na efetivação do direito à moradia no Brasil, integrando esforços para promover o acesso seguro à propriedade. Nesse contexto, o papel fiscalizador das corregedorias de justiça sobre a atividade extrajudicial, especialmente sobre os cartórios de registro de imóveis, tornou-se central para o sucesso dessa política pública.

Assim é que por meio do Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023, a Corregedoria Nacional de Justiça instituiu o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – Solo Seguro – Favela, com a finalidade de fomentar ações sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais relativas à REURB, incorporando núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e titulando seus ocupantes com os respectivos registros imobiliários (Brasil, 2023).

A Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo tem priorizado essa política pública por meio de diversas ações concretas. Só no biênio 2024-2025, foram firmados 13 (treze) Acordos de Cooperação Técnica com municípios capixabas para o fomento da regularização fundiária nos respectivos territórios.

Além disso, a CGJES firmou um Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional

(SECTI), com o escopo de oferecer apoio técnico aos Municípios na atualização dos cadastros imobiliários, na formalização de procedimentos com os documentos coletados e na análise da viabilidade jurídica da emissão de títulos, sobretudo por meio da parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo (Espírito Santo, 2024c).

Destaca-se, ainda, o Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Secretaria Estadual de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), que expressa a conjunção de esforços entre a CGJES e o Governo do Estado na implementação de medidas concretas voltadas à regularização fundiária dos núcleos reconhecidos como de interesse social ou ocupados predominantemente por população de baixa renda, localizados em áreas urbanas ou de expansão urbana (Espírito Santo, 2025a).

Tamanha é a dimensão das ações empreendidas que, durante a Semana Solo Seguro Favela de 2025, realizada no período de 9 a 13 de junho, a CGJES envolveu-se diretamente na entrega de 1.401 (mil quatrocentos e um) títulos de propriedade, sendo 796 (setecentos e noventa e seis) em nome de mulheres, contribuindo para conferir dignidade, segurança jurídica e cidadania aos moradores desses imóveis.

Outro programa desenvolvido pela CGJES no campo da efetivação dos direitos fundamentais é o "Registre-se", voltado à erradicação do sub-registro civil e ao acesso universal à documentação básica. Ao fiscalizar e orientar a atuação dos cartórios de registro civil, a Corregedoria garante que expedientes essenciais à identificação e à garantia de direitos – como certidões de nascimento e casamento – sejam emitidos de forma eficiente e acessível a toda a população, inclusive à parcela mais vulnerável.

Outrossim, a CGJES regulamentou a instalação e o funcionamento de Unidades Interligadas em estabelecimentos de saúde que realizam partos e atestam óbitos no Espírito Santo, iniciativa dirigida à eliminação do sub-registro de nascimento e à facilitação dos processos para a obtenção dos registros de nascimento e óbito. Essa iniciativa visa garantir que nenhuma criança recém-nascida saia do hospital/maternidade sem o respectivo registro de nascimento e, consequentemente, sem acesso ao sistema de direitos (Espírito Santo, 2025b).

O protagonismo das corregedorias de justiça, ao direcionar seu poder fiscalizatório para assegurar a implementação de programas como o "Registre-se", demonstra como a fiscalização extrajudicial, quando alinhada a políticas públicas inclusivas, pode contribuir diretamente para a efetiva-

ção dos direitos fundamentais. Essa mudança de foco permite que os órgãos correicionais da Justiça atuem tanto como guardiães da legalidade quanto como indutores de maior cidadania e justiça social.

Considerando apenas os dados de 2024 e 2025 no Espírito Santo, verifica-se que, por ocasião da Semana Nacional do Registro Civil, foram emitidos 3.493 (três mil quatrocentos e noventa e três) documentos a pessoas vulneráveis, com ações específicas para a população em situação de rua, indígenas e internos dos sistemas prisional e socioeducativo.

Nessa seara, destaca-se, ainda, o Programa "Portas Abertas", fruto de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo (CGJES) e a Secretaria Estadual da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI), que tem como objetivo promover a integração responsável e produtiva dos adolescentes institucionalizados por rompimento de laços familiares à sociedade após completarem 18 anos. Entre as ações previstas está o oferecimento de programas educacionais e de capacitação profissional, com o uso de tecnologia e inovação para o desenvolvimento, acompanhamento e suporte aos jovens após a saída das instituições de acolhimento, viabilizando uma transição mais preparada para a vida adulta, através de cursos e formações em várias áreas do conhecimento, desde nível básico até avançado (Espírito Santo, 2024a).

Em conclusão, o panorama aqui delineado evidencia que a atuação contemporânea das corregedorias de justiça, a exemplo da Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo, representa uma verdadeira inflexão no sentido democrático da gestão pública. Ao se reinventarem como agentes orientadores e promotores de direitos fundamentais, esses órgãos têm não apenas qualificado a prestação dos serviços judiciais e extrajudiciais, mas também impulsionado políticas públicas essenciais para a inclusão social e cidadania.

A consolidação de parcerias interinstitucionais e o incentivo à inovação e ao diálogo social revelam-se essenciais para o êxito dessas iniciativas, que efetivamente concretizam o acesso aos direitos fundamentais, a exemplo da moradia digna e da documentação básica. Assim, é possível afirmar que a Corregedoria-Geral da Justiça do Espírito Santo, ao aliar fiscalização responsável e compromisso com a justiça social, reafirma-se como protagonista no avanço de uma sociedade mais justa, igualitária e comprometida com a efetivação integral dos direitos fundamentais.

4. RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS DISCIPLINARES: O TAC

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento aplicado especialmente nas áreas de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, em que o causador de algum dano assume o compromisso de adequar suas ações às exigências previstas na lei, estando contemplado em alguns diplomas legais, entre eles, a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Em que pese a ausência de disposição legal expressa acerca de sua utilização no âmbito disciplinar, fato é que essa aplicação, além de não encontrar nenhum óbice, ainda "potencializa diversos princípios e objetivos da Administração Pública", revelando-se como o "ponto de intersecção entre a vontade do agente infrator e o interesse da administração" (Braga, 2021, p. 295-296).

Portanto, a recente incorporação do TAC como forma de solução de conflitos disciplinares pela Corregedoria Nacional de Justiça representa uma notável evolução na abordagem dessas demandas no âmbito das corregedorias de justiça. Inspirada nas tendências da moderna gestão pública, essa nova concepção valoriza a autocomposição em detrimento da mera punição, refletindo uma mudança de paradigma no trato de infrações disciplinares de reduzido potencial lesivo praticadas por magistrados, servidores ou delegatários de serviços extrajudiciais.

Nesse sentido, o TAC foi regulamentado pelo Provimento nº 162/2024 da Corregedoria Nacional de Justiça (Brasil, 2024). A sua celebração é condicionada à existência de indícios relevantes de autoria e materialidade de infração disciplinar de reduzido potencial de lesividade a deveres funcionais. O procedimento privilegia a reparação, a retratação, o comprometimento com a correção de conduta e a prevenção de novas irregularidades, promovendo, assim, uma cultura de diálogo, eficiência e moralidade administrativa.

De forma pioneira, a CGJES, apenas um mês após a vigência do Provimento exarado pela Corregedoria Nacional de Justiça, celebrou o seu primeiro TAC com magistrado(a), o qual foi integralmente cumprido pelo(a) pactuante, que não só corrigiu sua conduta irregular, como incrementou a produtividade na unidade judiciária (Espírito Santo, 2024b).

Na seara extrajudicial, a CGJES também tem privilegiado a abordagem autocompositiva, celebrando 3 (três) Termos de Ajustamento de Conduta com delegatários, medida que, certamente, repercutirá no aperfeiçoamento da prestação dos serviços delegados.

Atualmente, encontram-se em instrução na CGJES outros procedimentos disciplinares para os quais se estuda a aplicação do referido instrumento de solução consensual de conflitos disciplinares, com boas perspectivas de conferir maior eficiência, celeridade e correção de condutas no trato das referidas demandas administrativas.

A utilização do TAC pela CGJES tem se revelado um instrumento eficaz na solução de conflitos disciplinares, alinhando-se à tendência de conferir preponderância à função orientadora deste órgão. Ao possibilitar a correção de tais condutas inadequadas de servidores, magistrados e delegatários, o TAC promove não só a responsabilização, como também o aprimoramento ético e profissional no âmbito do serviço público.

Importante ressaltar que a adoção do TAC, longe de representar risco de impunidade, assegura a efetividade do controle disciplinar, uma vez que o seu descumprimento pode ensejar a retomada do processo e a aplicação de sanções mais severas, reafirmando o seu caráter pedagógico e preventivo da atuação correicional. Dessa forma, equilibram-se orientação e exigência de responsabilidade, fortalecendo a confiança na atuação das corregedorias e no próprio sistema de justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do novo papel da CGJES, pautado pela orientação e promoção de direitos fundamentais, tem contribuído de forma decisiva para o fortalecimento da estabilidade institucional no Poder Judiciário. Ao adotar uma postura proativa na prevenção de conflitos e na disseminação de boas práticas, este órgão não apenas garante a correta aplicação das normas, mas também fomenta uma cultura de confiança e colaboração entre magistrados, servidores, cartórios e sociedade.

Isso repercute positivamente na previsibilidade das decisões e na permanente qualificação dos atores envolvidos, gerando um ambiente mais propício à harmonia institucional e ao cumprimento efetivo das funções judiciais e extrajudiciais.

Além disso, o enfoque orientador reforça a segurança ao assegurar que direitos fundamentais sejam promovidos de maneira universal e isonômica, reduzindo desigualdades de acesso e possíveis inseguranças quanto à validade de registros e atos jurídicos. Ao priorizar a regularização fundiária, o acesso ao registro civil e outras ações inclusivas, a CGJES propicia maior clareza e estabilidade nas relações jurídicas, incrementando a confiança da sociedade no sistema registral e de justiça. Dessa forma, ao substituir o foco estritamente punitivo por uma atuação mais educativa e cidadã, as corregedorias firmam-se como pilares de estabilidade e segurança estruturantes para o Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Robson Luiz de Souza. Termo de ajuste de conduta no âmbito disciplinar dos servidores do Ministério Público da União. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União,** [S. l.], n. 57, p. 285-304, 2021. DOI: 10.63601/bcesmpu.2021.n57.285-304. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/615. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. **Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 158, de 05 de dezembro de 2023.** Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. **Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 162, de 11 de março de 2024.** Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5489. Acesso em: 25 jul.2025.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado do Espírito Santo. Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional. **Governo do Estado e Corregedoria Geral da Justiça celebram acordo técnico para desinstitucionalização de jovens.** 28 de fevereiro de 2024a. Disponível em: https://secti.es.gov.br/Noticias/governo-do-estado-e-corregedoria-geral-de-justica-celebram-acordo-tecnico-para-desinstitucionalizacao-de-jovens. Acesso em: 27 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. **Corregedor-Geral da Justiça faz primeiro Termo de Ajustamento de Conduta.** 16 de abril de 2024b. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/corregedor-geral-da-justica-faz-primeiro-termo-de-ajustamento-de-conduta/. Acesso em: 26 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. **Regularização Fundiária:** Corregedoria Geral da Justiça assina acordo de cooperação com a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo. 14 de outubro de 2024c. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/corregedoria/2024/10/14/regularizacao-fundiaria-corregedoria-geral-de-justica-assina-acordo-de-cooperacao-com-a-secretaria-da-ciencia-tecnologia-inovacao-e-educacao-profissional-do-es/. Acesso em: 26 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº 13/2024. **Diário Oficial,** Vitória, 10 de janeiro de 2025a. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/corregedoria/2025/01/14/provimento-no-13-2024-disp-10-01-2025/. Acesso em: 28 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. **Parceria histórica entre a Corregedoria e a SEDURB avança em medidas concretas para a regularização fundiária no ES.** 20 de março de 2025b. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/parceria-historica-entre-a-corregedoria-e-a-sedurb-avanca-em-medidas-concretas-para-a-regularizacao-fundiaria-no-es/. Acesso em: 28 jul. 2025.

OLIVEIRA, Gisele Souza de. **Conselho nacional de justiça e transconstitucionalismo latino-americano: uma atuação densificadora do sistema de proteção dos direitos humanos.** Orientador: Daury Cesar Fabriz. 2024. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, 2024. Disponível em: http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/1834. Acesso em: 26 jul. 2025.

RAMIDOFF, Mário Luiz; SANTOS, Teodoro Silva; SANTOS, Matheus Teodoro Ramsey.. **Termo de ajuste de conduta: medida disciplinar alternativa no âmbito das corregedorias de justiça na visão de um processo democrático.** Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4450. Acesso em: 26 jul. 2025.

Raphael Americano Câmara

Da Digitalidade à Agenda Global 2030: O Poder Judiciário Brasileiro e os desafios e oportunidades da contemporaneidade

Raphael Americano Câmara

Doutor e Mestre em História Social das Relações Políticas pela UFES. Especialista em Direito Processual Civil, Direito Público e Direito Processual Público. Graduado em Direito pela UVV. Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES), tendo tomado posse na vaga do Quinto Constitucional destinada à OAB/ES.

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo é dedicado à realização de uma análise acerca das estratégias empreendidas pelo Poder Judiciário brasileiro face a dois dos mais importantes fundamentos da contemporaneidade: a digitalidade e a Agenda Global 2030.

Digitalidade é aqui entendida como o uso intensivo e pervasivo das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) em frentes amplas e diversas do cotidiano, práxis que se incrementou fortemente com a travessia da pandemia da covid-19.

Já a Agenda Global 2030 é uma pauta definida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um conjunto de superações imprescindíveis à efetivação dos direitos humanos e à promoção do desenvolvimento sustentável. Ainda, trata-se de um compromisso assumido por líderes de 193 países, incluindo o Brasil, contemplando 17 ODS ("Objetivos de Desenvolvimento Sustentável") e 169 metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030.

No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o órgão constitucional que tem as competências de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário, assim como exercer o controle da atuação financeiro-administrativa dos tribunais. Nesse sentido, este capítulo se constitui, também por meio de revisão de literatura acerca das temáticas arroladas, como um estudo de caso das iniciativas do CNJ em face da digitalidade da Agenda Global 2030.

Observa-se uma decisão institucional de avançar nessas duas frentes, com iniciativas como o Programa Justiça 4.0 e o Comitê Interinstitucional da Agenda 2030 no Poder Judiciário, aqui analisados. Resta salientar que o propósito deste capítulo dialoga com o escopo de ação do *Institut du Monde et du Développement(IMODEV),* que trabalha "para promover a boa governança pública no contexto da sociedade da informação".

2. DIGITALIDADE

O século XXI trouxe consigo uma novidade no plano das experiências sensíveis, aquelas que são capazes de mobilizar nossos afetos e sentidos. Trata-se de um segundo âmbito, além do telúrico, propriamente dito, apto ao exercício da humanidade, conformado nos confins das paisagens digitais.

Sodré (2002, p. 27) afirma que o ambiente digital, interativo e imersivo, estabelece peculiaridades inauditas à trajetória da espécie, constituindo um quarto âmbito existencial, um bios midiático. Para o autor, neste "lugar", efetiva-se uma "vivência vicária", "que implica uma transformação das formas tradicionais de sociabilização, além de uma nova tecnologia perceptiva e mental".

Dessa forma, para Sodré (2014), tem-se a constituição de um novo continente ajustado ao performar civilizatório, o "continente de bytes". Nessa nova dimensão, constituem-se o que se denomina de ciberterritórios, com suas peculiares ciberterritorialidades (Martinuzzo, 2023). Esses territórios digitais são formados por conexões comunicacionais, síncronas e assíncronas, interativas e multidirecionais no ciberespaço[1] (Lévy, 2001) da internet.

Nos limites da teia informática que cada um tece continuamente, em redes sociais, sites, blogs, aplicativos de mensagens, experimentam-se sensações e emoções, trocam-se informações, realizam-se os mais diversificados negócios, assim como se prestam os mais diferentes serviços, públicos e privados.

A digitalidade, que se estabelece por meio da utilização pervasiva e intensiva das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) no cotidiano daqueles atualizados e letrados informaticamente, é uma era inaudita na trajetória humana. Trata-se de um tempo de vertigem infocomunicacional que revoluciona todos os aspectos da vida contemporânea.

Vale salientar que a pandemia da covid-19, registrada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, com seu enfrentamento também fundado no isolamento social e nas quarentenas recorrentes, acabou por acelerar a experiência da digitalidade mundo afora, num percurso em que não se vislumbra volta ao passado, em termos de formatação de sociabilidades.

A porção mais evidente e mais comumente habitada dos ciberterritórios são as chamadas redes sociais digitais, como TikTok, Facebook,

Instagram, entre outras. São mais de 600 dessas redes mundo afora, mobilizando cotidianamente bilhões de usuários. Dos 8,08 bilhões de habitantes na Terra, 5,61 bilhões usam telefones móveis (69,4% do total), 5,35 bilhões usam internet (66,2%) e 5,04 bilhões usam mídias sociais (62,3% do total de habitantes). O típico usuário digital está online cerca de 2h23min diariamente (We Are Social, s.d.).

À frente desse negócio reluzente, controlando esse novo lócus existencial, estão as chamadas big techs, que se incluem entre as empresas mais valiosas do planeta: Apple, Microsoft, Google (Alphabet), Amazon e Meta (antigo Facebook, Inc.). Tais empresas acumulam poderio econômico e prestígio político em todos os quadrantes do planeta, não sem enfrentar resistências à sua dominação de vertente imperial, mas ainda impávidas no seu percurso de patrocinar e controlar, comercialmente, o mais novo ambiente em que os seres humanos experimentam a vida, em seus mais diversos aspectos.

Han (2022, p. 7) nomeia a atualidade como "regime de informação", no qual "informações e seu processamento por algoritmos e inteligência artificial determinam decisivamente processos sociais, econômicos e políticos". O autor percebe riscos à democracia, "que se degenera em infocracia", na qual a racionalidade discursiva perde lugar diante da lógica de uma comunicação baseada em afetos; a ação comunicativa não enseja diálogos, fraternidades na diversidade e consensos; e na qual a verdade factual vive um desprestígio dramático. A despeito de todos esses desafios civilizatórios, nas palavras deste pensador, "a digitalização do mundo da vida avança, implacável. Submete a uma mudança radical nossa percepção, nossa relação com o mundo, nossa convivência" (Han 2022, p. 25).

Importa remarcar que as tecnologias não são entes autônomos, mas sim, constructos pensados e elaborados num contexto socioeconômico e político-cultural específico e datado. Seus usos derivam exatamente dos ambientes em que emergem, evidenciando as marcas, as disputas e as hegemonias de um tempo. Podem ser usadas tanto em projetos de cunho humanístico e emancipatório, quanto em empreitadas de dominação e assujeitamento de indivíduos, povos, nações, etc., ou seja, as técnicas estão a serviço da humanidade e suas vicissitudes.

No tocante às tecnologias digitais e sua assombrosa e meteórica expansão, governos e sociedades vêm debatendo seus usos e suas regulações, tendo em vista seu caráter incontornável na constituição das sociabilida-

des hodiernas, mesmo considerando que não haja determinismos em suas aplicações. Nesse sentido, é que todas as instituições, notadamente aquelas que têm como escopo as garantias fundamentais da dignidade humana e a defesa das prerrogativas cruciais ao pacto civilizatório humanístico, precisam também migrar para esses novos territórios, ou ciberterritórios, onde a vida também se desenrola neste limiar do terceiro milênio, combinando-se as dimensões presencial e digital – ou virtual.

3. AGENDA GLOBAL 2030

No contexto da digitalidade, a Agenda Global 2030 é um outro paradigma de trabalho institucional e organizacional desta entrada de século, especialmente no plano das governanças. A Agenda foi pactuada por 193 países, incluindo o Estado brasileiro, em setembro de 2015, na sede da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, quando firmaram-se novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo como horizonte o ano de 2030 (Nações Unidas Brasil, s.d.).

Sempre de acordo com informações das Nações Unidas, a Agenda Global 2030 busca um planeta livre da pobreza e da fome, ambientalmente protegido, pacífico e próspero para todos, com ampla e irrestrita inclusão socioeconômica e cultural. O caminho para se construir essa perspectiva socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável é a parceria solidária entre as nações, suas instituições e cidadãos.

Ao todo, são 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançados por meio de 169 metas "associadas, que são integradas e indivisíveis", tendo como fundamento essencial a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo eles, segundo informa a ONU:

> 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
> 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
> 3 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
> 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade,

e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

5 - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

7 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

8 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

17 - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Conforme assinala o documento da Agenda Global 2030, busca-se alcançar um mundo "livre da pobreza, fome, doença e penúria, onde toda a vida pode prosperar" e, ainda, apartado do "medo e da violência". Com alfabetização plena, espera-se conquistar uma realidade com "acesso equitativo e universal à educação de qualidade em todos os níveis, aos cuidados

de saúde e proteção social, onde o bem-estar físico, mental e social estão assegurados". Alimento nutritivo suficiente, água potável, saneamento, energia e habitats humanos "seguros, resilientes e sustentáveis" são marcas a configurar esse novo mundo em construção.

A Agenda 2030 trabalha para que "cada país desfrute de um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e de trabalho decente para todos", no qual sejam sustentáveis os "padrões de consumo e produção e o uso de todos os recursos naturais – do ar à terra; dos rios, lagos e aquíferos aos oceanos e mares". Trabalha-se para que o "desenvolvimento e a aplicação da tecnologia" sejam resilientes e "sensíveis" ao clima, respeitando-se a biodiversidade, no qual a "humanidade viva em harmonia com a natureza e em que animais selvagens e outras espécies vivas estão protegidos".

Todas essas questões, direta ou indiretamente, dialogam com o universo do sistema de Justiça, mas, de toda sorte, há questões especificamente ligadas ao campo em tela neste capítulo. Nesse sentido, a Agenda 2030 prevê um "mundo de respeito universal dos direitos humanos e da dignidade humana, do Estado de Direito, da justiça, da igualdade e da não discriminação". Nessa realidade, são fundamentos "o respeito pela raça, etnia e diversidade cultural", além da preconização "da igualdade de oportunidades que permita a plena realização do potencial humano e contribua para a prosperidade compartilhada".

Destaca-se, ainda, que se busca um mundo que invista em suas crianças e que as proteja "da violência e da exploração", e também no qual "cada mulher e menina" desfrute da "plena igualdade de gênero" e no qual sejam removidos todos os "entraves jurídicos, sociais e econômicos para seu empoderamento".

Enfim, luta-se por "um mundo justo, equitativo, tolerante, aberto e socialmente inclusivo em que sejam atendidas as necessidades das pessoas mais vulneráveis". Considera-se, ainda, a conquista de um mundo em que "a democracia, a boa governança e o Estado de Direito" sejam realidade universal a embasar e sustentar todas as conquistas em prol de uma nova era da humanidade.

O documento da Agenda Global 2030 prevê "Meios de implementação e a Parceria Global" para a efetivação de suas metas e atingimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a ONU encoraja os Estados signatários "a desenvolver logo que possível respostas nacionais ambiciosas para a aplicação global" da Agenda, com iniciativas

que já integrem planejamentos e estratégias existentes ou mesmo a partir de novas frentes de ação em diálogo específico com os ODS.

A ONU também recomenda que os Estados-membros façam avaliações regulares em níveis nacionais e subnacionais dos trabalhos empreendidos, contemplando todas as partes interessadas, de órgãos institucionais a organizações da sociedade civil, passando pelo setor privado e povos indígenas. A Agenda destaca que "parlamentos nacionais, bem como outras instituições, também podem apoiar esses processos", como é o caso do Poder Judiciário.

4. SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA

O Brasil é um imenso e complexo continente. São 26 Estados e um Distrito Federal, ocupado pela sede do Governo Central. Cada uma dessas unidades é composta por um sistema judiciário independente que precisa atender aos mais diferentes grupos humanos: indígenas, quilombolas, crianças, idosos e todas as minorias em seus espectros mais amplos. Por dever constitucional, o Poder Judiciário brasileiro precisa estar presente em todo esse vasto território, formado por 5.568 unidades menores, chamadas Municípios.

Segundo informa o Conselho Nacional de Justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2024), o Poder Judiciário brasileiro é composto por cinco segmentos, quais sejam: Justiça Estadual e Justiça Federal, que integram a Justiça Comum; e Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar, que integram a Justiça Especial. Além do Supremo Tribunal Federal (STF), há quatro Tribunais Superiores: Superior Tribunal de Justiça (STJ), Superior Tribunal Militar (STM), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Além do Supremo Tribunal Federal (STF), são 91 os órgãos do Poder Judiciário: 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); seis Tribunais Regionais Federais (TRFs); 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os três Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e o Superior Tribunal Militar (STM).

Sempre de acordo com o CNJ, ao todo, são 15.646 unidades judiciárias, sendo 12.735 especializadas ou de competência exclusiva e 2.098

juízos únicos – localizados em comarcas com apenas uma vara e que abarcam competências diversas. Essa estrutura conta com a atuação de 446.534 profissionais, entre magistrados e magistradas (18.265), servidores e servidoras (275.581, dos quais 216.241 da área judiciária e 59.340 da área administrativa), terceirizados e terceirizadas, estagiários e estagiárias (152.688).

Em 2023, deram entrada 35 milhões de processos novos, o maior número da série histórica de quase 20 anos, com aumento de 9,4% em relação ao ano anterior. Em 31 de dezembro de 2023, havia um acervo de 83,8 milhões de processos em tramitação. No mesmo ano foram 35 milhões de processos baixados e 33 milhões de sentenças proferidas. Segundo o CNJ, o Índice de Produtividade da Magistratura brasileira (IPM) cresceu 6,8% em 2023, rompendo a barreira dos 2.000 processos baixados por juízes, em média – ou 8,6 casos solucionados por magistrados a cada dia útil. O Poder Judiciário brasileiro julga, em média, 30 milhões de processos por ano, colocando os juízes brasileiros como os mais produtivos do mundo, segundo informa o atual presidente da Corte Suprema brasileira, ministro Luís Roberto Barroso (2024).

Não se trata de uma realidade simples, notadamente porque o que interessa ao cidadão brasileiro, em primeira análise, é se o direito dele foi assegurado em tempo hábil. Os desafios institucionais não podem se sobrepor ao interesse individual do usuário do Poder Judiciário, na medida em que a alocação de recursos humanos e financeiros só faz sentido e só representa algum valor quando a função primária do Poder Judiciário foi atendida, ou seja, se o cidadão brasileiro recebeu a resposta da Justiça no tempo certo.

E para o cumprimento dessa primeira e essencial missão do Poder Judiciário, foram necessárias mudanças estruturais muito profundas ao longo dos últimos anos. O conglomerado de Justiças precisou criar um órgão administrativo de vértice, capaz de reunir informações fidedignas através de sistemas digitais confiáveis e acessíveis ao cidadão, fato até então inédito no Brasil. Esse primeiro passo foi dado no ano 2004 com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), responsável pelo controle administrativo e financeiro e pelos deveres funcionais dos juízes dos cinco segmentos do Poder Judiciário brasileiro, exceto do Supremo Tribunal Federal (STF). Naquele tempo, buscava-se um modelo de gestão centralizada para otimizar o funcionamento das gigantescas engrenagens do Poder Judiciário brasileiro, todas desconectadas e, muitas vezes, girando para lados opostos.

Ademais, do ecossistema de Justiça ainda é exigida atenção com a sustentabilidade, acessibilidade, contratações com equidade de gênero e todos os desafios próprios do século XXI, que não são poucos. A administração dos Tribunais brasileiros é submetida tanto aos objetivos primários, a exemplo da prestação jurisdicional célere, quanto também aos objetivos secundários, como são a incursão eficaz e robusta nos fundamentos da digitalidade e a compatibilização da estrutura organizacional com a Agenda Global 2030 das Nações Unidas, por exemplo.

5. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

Segundo informações do CNJ (Conselho Nacional de Justiça, s.d.), o Conselho é "uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual". Sua missão é "promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira", tendo como visão de futuro ser "órgão de excelência em governança e gestão do Poder Judiciário, a garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça brasileira".

O CNJ foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário com sede em Brasília (DF) e atuação em todo o território nacional. A atuação do Conselho, focada na transparência e no controle, se dá em vários âmbitos do Sistema de Justiça no Brasil. Sempre de acordo com informações do site da instituição, na "política judiciária", busca-se "zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações". No âmbito da gestão, visa-se a "definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário".

Quanto à "prestação de serviços à população", o CNJ atua para "receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado".

Na questão da "moralidade", trata de "julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas".

No quesito da "eficiência dos serviços judiciais", busca "realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário". Esse trabalho se faz "com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país", tendo em vista "formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira".

É a partir da combinação dos propósitos desses vários âmbitos de atuação, que o CNJ formula e acompanha a implementação de diversas atividades de modernização e de atualização do "diálogo" da Justiça brasileira com as demandas, oportunidades e desafios da atualidade, como se percebe na aderência à digitalidade e à Agenda Global 2030 da Organização das Nações Unidas, casos em tela neste capítulo, porque em consonância com a pauta do IMODEV, relatados a seguir.

6. JUSTIÇA 4.0

A incursão aos ciberterritórios é condição incontornável às governanças contemporâneas, especialmente àquelas que cumprem o dever de estarem acessíveis a todos os cidadãos, como pré-requisito de cidadania plena. Numa realidade de dupla dimensão existencial, a presencial e a digital, em que ambas se interconectam e se causam recursivamente, é fundamental que os Poderes constituídos, notadamente os sistemas de Justiça, estejam onde os cidadãos estiverem, em corpo e bytes, por assim dizer.

Nesse sentido, o Poder Judiciário brasileiro tem avançado a passos largos nas paisagens dos territórios digitais. O Programa Justiça 4.0 amalgama as principais iniciativas da Justiça nos ambientes digitais. Sempre com informações do Conselho Nacional de Justiça, esse programa teve origem em ações incipientes da virada do milênio e se consolidou em meados da década passada, com incremento durante a pandemia da covid-19, em razão das restrições de mobilidade e contato social.

O CNJ destaca que a Justiça no contexto da digitalidade contribui para "o incremento da governança, da transparência e da eficiência do Poder Judiciário, com efetiva aproximação com o(a) cidadão(ã) e redução de despesas". O Conselho lista nove principais ações: "Domicílio Eletrônico, endereço judicial virtual para centralizar comunicações processuais, citações e intimações de forma eletrônica às pessoas jurídicas e físicas"; "Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br), como mecanismo de desenvolvimento colaborativo e oferecimento de multisserviço de soluções de sistemas"; "DataJud, fonte oficial do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário e desenvolvimento de ferramentas de transparência e gestão judiciária baseada em evidências"; "Plataforma Codex, que permite a captura de peças processuais para aplicação de modelos de Inteligência Artificial (IA)"; "Sinapse, plataforma nacional de armazenamento, treinamento supervisionado,controle de versionamento, distribuição e auditoria dos modelos de IA"; "Núcleo de Justiça 4.0"; "Juízo 100% Digital"; "Balcão Virtual"; e "Pontos de Inclusão Digital".

Como se percebe, o Poder Judiciário constituiu um robusto sistema informático de armazenamento, acompanhamento, controle e estatísticas (PDPJ-Br, DataJud, Codex e Sinapse, citados acima) que, apesar de se conectar mais ao cotidiano dos servidores da Justiça, resulta em prestação de um melhor serviço aos cidadãos, que são diretamente alcançados pelas demais iniciativas do Programa Justiça 4.0, como veremos a seguir, mais detalhadamente.

Nessa direção, o Juízo 100% Digital garante acesso à Justiça sem o comparecimento presencial aos fóruns, uma vez que os atos processuais são praticados de modo remoto. Essa iniciativa foi regulamentada pela Resolução nº 345/2020. Os Núcleos de Justiça 4.0, criados por meio da Resolução nº 385/2021, permitem o funcionamento remoto dos serviços dos tribunais direcionados à solução de litígios específicos, também sem exigir que a pessoa compareça ao fórum, com estrutura totalmente virtual. Os processos tramitam por meio do Juízo 100% Digital, com competência sobre toda a área territorial situada dentro dos limites da jurisdição do tribunal.

Essas iniciativas, sempre segundo o CNJ, pretendem "qualificar as demandas nas varas de primeiro grau, hoje sobrecarregadas, problema que afeta principalmente unidades de comarcas do interior, onde são raras

as varas especializadas". Em 2023, 79,3% das unidades judiciárias de primeiro grau já haviam aderido ao Juízo 100% Digital. Quanto ao Núcleo de Justiça 4.0, eram 314 unidades judiciárias em funcionamento.

O projeto Balcão Virtual disponibiliza no site de cada tribunal uma ferramenta de videoconferência para conexão online ao setor de atendimento de cada unidade judiciária, durante o horário de atendimento ao público. A iniciativa foi regulamentada por meio da Resolução nº 372/2021. No balanço de 2023, eram 21.751 pontos de balcão virtual em funcionamento, especialmente na Justiça Estadual.

Os Pontos de Inclusão Digital (PID) foram criados pela Recomendação nº 130/2022, com regras aprimoradas e detalhadas pela Resolução nº 508/2023. Trata-se de um espaço equipado com computadores e câmeras, com vistas a funcionar como facilitador da prática de atos processuais, tais como depoimentos de partes, de testemunhas e de outros colaboradores da Justiça, por sistema de videoconferência, bem como auxiliar no atendimento por meio do Balcão Virtual.

Segundo o CNJ, "preferencialmente, os PIDs devem ser criados em parceria entre tribunais de mais de um segmento de Justiça e que possuam jurisdição nas mesmas localidades, instalando-se os pontos de apoio à população em cidades, povoados, aldeias e distritos que não sejam sede de comarca ou de unidade física do Poder Judiciário". Para o CNJ, "o desafio é criar pontos de acesso à Justiça nos 3.074 municípios brasileiros que não são sede de comarca, muito embora tais localidades abarquem somente 11,7% da população residente". Em abril de 2024, estavam catalogados 418 PIDs.

O Domicílio Judicial Eletrônico, originalmente criado pela Resolução nº 234/2016 e atualmente regulado pela Resolução nº 455/2022, "é uma plataforma que disponibiliza um espaço virtual destinado a realização de comunicações processuais, citações e intimações de cunho eletrônico direcionadas a entidades jurídicas e indivíduos", esclarece o CNJ. A iniciativa visa substituir as modalidades físicas de comunicação ou a necessidade de deslocamento de oficiais de justiça por uma ferramenta de interação digital.

Além disso, o Domicílio Judicial Eletrônico é mandatório para todos os tribunais brasileiros e para instituições públicas da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades da administração indireta, empresas públicas e empresas privadas. Pessoas físicas também podem se cadas-

trar, conforme informa o CNJ. Essa imersão do Sistema de Justiça brasileiro na digitalidade resulta em números bastante expressivos de um novo modo de experiência dos trâmites e serviços na área. De acordo com o CNJ, durante o ano de 2023, apenas 0,4% do total de processos novos ingressou fisicamente. No mesmo período, entraram 35,1 milhões de casos novos eletrônicos, ou 99,6% do total. Nos 15 anos cobertos pela série histórica do CNJ, foram protocolados, no Poder Judiciário, 253,3 milhões de casos novos em formato eletrônico.

Para o Conselho Nacional de Justiça, o Programa Justiça 4.0 torna o sistema judiciário brasileiro "mais próximo da sociedade ao disponibilizar novas tecnologias e inteligência artificial" e "impulsiona a transformação digital para garantir serviços mais rápidos, eficazes e acessíveis". Também "otimiza o trabalho dos magistrados, servidores e advogados", garantindo "mais produtividade, celeridade, governança e transparência dos processos". Segundo o CNJ, o Justiça 4.0, desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), "torna a Justiça brasileira mais: inovadora, inteligente, integrada, eficiente, colaborativa, transparente".

7. A AGENDA GLOBAL 2030 E O PODER JUDICIÁRIO

A Agenda Global 2030, pacto multilateral assinado pelo Brasil e por outros 192 países, conforme visto anteriormente, integra efetivamente a estratégia do Poder Judiciário brasileiro. Essa recepção se deu por meio da Portaria nº 133/2018, que instituiu no Conselho Nacional de Justiça o "Comitê Interinstitucional destinado a avaliar a integração das metas do Poder Judiciário às metas e aos indicadores dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODS) da Agenda 2030"[2].

Em 19 de agosto de 2019, o "Pacto pela Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público" foi assinado pelos líderes institucionais e a Organização das Nações Unidas[3], contendo os seguintes objetivos: "internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil"; "fundamentar, no que couber, a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e Ministério Público e os trabalhos da

Rede de Governança do Poder Judiciário e Ministério Público"; "promover a articulação entre os órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público e os pactuantes, com vistas à realização das ações objeto deste Pacto"; "subsidiar o gerenciamento, a aplicação e o monitoramento do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por órgãos e entidades públicas imbuídas da disseminação e implementação dos ODS"; "sensibilizar e capacitar os operadores de Direito, servidores e equipes técnicas, nos princípios, diretrizes e estratégias representadas pela Agenda 2030"; "realizar eventos de sensibilização, debate e intercâmbio de estudos e experiências nas temáticas relacionadas à Agenda 2030"; "identificar, disseminar e compartilhar boas práticas destinadas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável"; "realizar ações conjuntas voltadas à promoção dos ODS, com ênfase na temática 'paz, justiça e instituições eficazes' - ODS 16"; e "indexar as pesquisas acadêmicas e judiciárias de acordo com as metas e indicadores dos ODS, Agenda 2030, que estejam relacionados à Estratégia Nacional do Poder Judiciário e Ministério Público".

Sempre de acordo com o CNJ, o processo para colocar em diálogo metas do Judiciário com os ODS é caudatário de um posicionamento consolidado do órgão frente às demandas de uma sociedade pautada pelo incremento dos fundamentos dos direitos humanos, do Estado Democrático de Direito e do desenvolvimento sustentável e inclusivo.

O Conselho destaca que "inúmeras iniciativas do CNJ já estão correlatas aos 17 ODS, de modo que o Poder Judiciário brasileiro possa integrar suas metas com as metas e os indicadores dos ODS". No rol dos 17 ODS, destaca-se, como visto no Pacto assinado com as Nações Unidas, a conexão entre o Sistema Nacional de Justiça e o Objetivo 16, que trata da "Paz, Justiça e Instituições Eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis".

Esse diálogo possível e necessário entre as agendas do Judiciário e da ONU fica bem evidente ao se detalhar as metas do ODS 16, quais sejam: "Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares"; "acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças"; "promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso a justiça para todos"; "até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de

recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado"; "reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas"; "desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis"; "garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis"; "ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global"; "até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento"; e "assegurar o acesso público a informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais".

Dentre outras medidas estruturantes da conexão entre o Judiciário e a Agenda Global 2030, podem ser citados (Conselho Nacional de Justiça, s.d.), ainda, a criação, em 19 de setembro de 2019, por meio da Resolução nº 296 do Conselho Nacional de Justiça, da "Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030". As competências são as seguintes, conforme o Artigo 14: "acompanhar a atuação do Comitê Interinstitucional destinado a apresentar estudos e proposta de integração de metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável"; "propor estudos sobre temas abordados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, observadas as diretrizes da Estratégia Nacional do Poder Judiciário"; "propor políticas judiciárias voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável"; "representar o CNJ no processo de diálogo com entes federativos e sociedade civil para a implantação da Agenda 2030 no âmbito do Poder Judiciário"; "monitorar as ações relacionadas à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito do Poder Judiciário"; e "coordenar o Laboratório de Inovação e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – LIODS, atividades, projetos e eventos relacionados à temática dos objetivos de desenvolvimento sustentável".

Especificamente sobre o "Laboratório de Inovação e ODS-CNJ (LIODS)", criado pela Portaria nº 119/2019, segundo o CNJ (Conselho Nacional de Justiça, 2019), trata-se de "[...] um espaço administrativo e horizontal de diálogo e articulação de políticas públicas entre o Poder Judiciário, os entes federativos e a sociedade civil, com o objetivo de se alcançar a paz, a justiça e a eficiência institucional". Conforme o Artigo 3º, suas competências são: "monitorar e promover a gestão judicial processual e administrativa dos

dados da Agenda 2030"; "elaborar e implementar plano de ação com soluções conjuntas e pacíficas voltadas à melhoria da gestão pública, visando evitar judicialização excessiva, e outras agendas de interesse global"; "dialogar com a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário quando necessário para a difusão da Agenda"; "mapear os programas e projetos desenvolvidos pelas redes de inovação dentro do Judiciário, ligados à pauta global da Agenda 2030"; "estabelecer conexões entre os Laboratórios de Inovação e os Centros de Inteligência judiciários para o desenvolvimento de projetos conjuntos dentro da Agenda"; "incentivar pesquisas, artigos e estudos sobre os ODS no Poder Judiciário"; "abrir espaço para a participação cidadã na concepção de projetos inovadores no Poder Judiciário que contribuam para a efetividade da Agenda 2030"; e "apoiar os órgãos do CNJ na busca de soluções para problemas complexos, tomando por base metodologias de inovação e inteligência que considerem a empatia, colaboração interinstitucional e a experimentação".

Sempre de acordo com o CNJ, "o programa é uma forma de institucionalizar o uso da inovação e da inteligência, promovendo o desenvolvimento de alianças estratégicas e projetos de cooperação, considerando o envolvimento de especialistas de todos os setores com o objetivo de trabalhar a Agenda 2030 no âmbito do Poder Judiciário, contribuindo, assim, com o Plano Estratégico do Poder Judiciário e com a melhoria das políticas públicas".

Ademais, em novembro de 2019, durante o XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, foi aprovada a Meta Nacional 9 do Poder Judiciário – Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário –, consistente em realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda Global 2030. A Meta 9 é válida para os seguintes segmentos de Justiça: Superior Tribunal de Justiça, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União e dos Estados.

O Conselho Nacional de Justiça monitora os casos novos face aos ODS. No relatório apresentado em 2024, relativamente a 2023, são 35.282.179 casos novos relacionados ao ODS 16. No processo de monitoramento e estudo dessa interface, o CNJ agrupa os ODS em quatro grandes temas: Social (ODS 1, 2, 3, 4, 5 e 10); Ambiental (ODS 6, 7, 12, 13, 14 e 15); Econômico (ODS 8, 9 e 11); e Institucional (ODS 16 e 17).

Como se pode perceber, por meio de decisões assertivas e consequentes intra e interinstitucionais, o Conselho Nacional de Justiça opera um movimento de conciliação e amalgamento dos seus pressupostos legais e ações estratégicas com os princípios e metas da Agenda Global 2030. Trata-se de uma frente que demanda investimentos, formação e acompanhamento, conforme se verifica no portal específico que o CNJ mantém sobre o tema (Conselho Nacional de Justiça, s.d.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Digitalidade, sustentabilidade, inclusão, dignidade humana, prosperidade compartilhada... A agenda da Justiça deve ser contemporânea ao seu tempo e ainda suscitar horizontes crescentemente condizentes com a dignidade de nossa espécie, distinção tão bem descrita por Hannah Arendt (2009) ao falar da "vida do espírito" humano, formado pelas faculdades do "pensar", do "querer" e do "julgar" – ou seja, da nossa habilidade distintiva dentre os animais de elaborar, projetar, realizar e fazer um julgamento ético sobre a história que se escreve incessantemente ao longo do tempo.

Este princípio de novo milênio coloca ao Sistema de Justiça pautas e agendas amplas, como bem demonstra o escopo deste capítulo ensaístico. Registra-se um *inaudito modus vivendi*, em que à telúrica dimensão presencial ou sensível foi adicionado um "continente de bytes". Nessa nova realidade, abriram-se imensas possibilidades de incremento civilizatório, assim como se ampliou a esfera dos desafios implicados à existência humana pacífica e justa.

Outro desafio em tela, como se percebe, é fazer do planeta o lugar de uma história sustentável, equitativa, inclusiva, conforme bem elabora a Agenda global 2030 da Organização das Nações Unidas. Como aqui se vê, em ambos os casos, o Poder Judiciário do Brasil vem constituindo um caminho estruturante e robusto, com vistas a transformar seu *modus operandi* e, assim, contribuir para a constituição de uma nova realidade brasileira.

Ao fim e ao cabo, trata-se, na Justiça, e nos seus diálogos históricos e estratégicos, como os campos aqui em análise, de promover a dignidade humana como fundamento essencial de cada existência e de todas as existências, assim como de colocar o humanismo como farol a nortear

cada instituição e todo empreendimento civilizatório que queiram fazer jus a esse adjetivo.

No momento em que o Poder Judiciário decide abraçar pautas tão decisivas quanto incontornáveis da vida contemporânea, como a digitalidade e a Agenda Global 2030, ele o faz mesmo em diálogo com a própria noção de justiça que, conforme nos aponta Comparato (2006, p. 528), "baseia-se na união indissolúvel das duas grandes categorias de direitos humanos: a dos direitos e liberdades individuais, e a dos direitos econômicos e sociais". Conforme alerta o autor, "não é possível separá-las nem, menos ainda, recusar a aplicação de uma delas, sem negar a outra, destruindo com isso, completamente, o princípio de justiça".

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A vida do espírito**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Afinal, quanto vale o poder judiciário?** Consultor Jurídico (ConJur), 25 fev. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-fev-25/afinal-quanto-vale-o-poder-judiciario/. Acesso em: 14 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Agenda 2030 no poder judiciário**. Brasília: CNJ, [s.d.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/. Acesso em: 12 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria n. 119, de 21 de agosto de 2019**. Institui o laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986. Acesso em: 12 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Quem somos**. Conselho Nacional de Justiça - CNJ, s.d. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/. Acesso em: 12 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Rio de Janeiro: Vozes, 2022.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2001.

MARTINUZZO, José Antonio. **Ciberbarroco.** Rio de Janeiro: Mauad, 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 14 dez. 2025.

SODRÉ, Muniz. **A ciência do comum**. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do espelho**. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

WE ARE SOCIAL. **Creative Agency - We Are Social UK**. Disponível em: https://weare-social.com/uk/. Acesso em: 14 dez. 2025.

NOTAS

1 Para Lévy (2001, p. 17), ciberespaço se viabiliza por meio da interconexão mundial de computadores e "especifica não apenas a infraestrutura material da comunicação digital, mas também o universo oceânico de informações que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo".

2 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/1Relatorio_Seminario_de_Apresentacoes_dos_Trabalhos_do_Comite_dos_ODS.pdf

3 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/578d5640079e4b7cca5497137149fa7f.pdf

Francisco Martínez Berdeal
Luciana Gomes Ferreira de Andrade
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

A defesa da ordem jurídica e dos direitos humanos coletivos fundamentais: O papel do Ministério Público como agente essencial à estabilidade do Estado Democrático de Direito

Francisco Martínez Berdeal

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), biênio 2024-2026. Promotor de Justiça desde 2003. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especialista em Prevenção e Repressão ao Desvio de Recursos Públicos pela Faculdade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: fberdeal@mpes.mp.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7643703391902820.

Luciana Gomes Ferreira de Andrade

Subprocuradora-Geral de Justiça Institucional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), biênio 2024-2026. Procuradora-Geral de Justiça do MPES, biênios 2020-2024. Promotora de Justiça do MPES desde 2003. Doutora em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e doutoranda em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestra em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV). Especialista em Direito Ambiental Urbanístico pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com MBA em Gestão Sustentável nas Organizações pela FUCAPE. Graduada em Direito pela Universidade de Taubaté-SP (UNITAU). Associada da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica, Comissão Espírito Santo (ABMCJ-ES). E-mail: landrade@mpes.mp.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3083407260353749. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8254-5933.

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. https://orcid.org/0000-0003-4303-4211. E-mail: elda.cab@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8933361259561564.

1. INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assenta-se em uma estrutura estatal complexa, na qual a democratização, a centralidade dos direitos humanos fundamentais e o controle recíproco entre os poderes assumem relevo. A estabilidade desse modelo é um processo contínuo de construção e reconstrução, dependente da atuação coordenada dos diversos atores institucionais e da participação social.

Esse processo contínuo de construção e reconstrução de estabilidade democrática encontra ressonância no plano internacional, especialmente na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Organização das Nações Unidas. Ao estabelecer objetivos que articulam democracia, direitos humanos, inclusão social e fortalecimento institucional, a Agenda 2030 oferece um marco interpretativo relevante para a análise das funções do Ministério Público (ONU, 2026).

Nesse contexto, o Ministério Público ocupa posição singular. A Constituição de 1988 rompeu com a visão tradicional que o vinculava primordialmente à persecução penal, conferindo-lhe status de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante o que dispõe o seu art. 127 (Brasil, 1988). Esse comando constitucional amplia o espectro da atuação ministerial, projetando o *Parquet* como protagonista na tutela de direitos coletivos, na promoção da cidadania e na indução de políticas públicas eficazes.

Assim, o objetivo deste capítulo é examinar como o Ministério Público, atuando como articulador entre a sociedade civil e as instituições de Estado (Poderes da República, órgãos de controle, sistema de justiça e administração pública) e como fomentador de políticas públicas e direitos fundamentais, contribui para a estabilidade do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Para tanto, por meio de uma abordagem qualitativa e teórico-normativa, exploramos o conceito de Estado Democrático de Direito. Em seguida, analisamos a dimensão do Ministério Público como articulador e indutor de políticas públicas, com ênfase em sua atuação extrajudicial. Por fim, investigamos os limites, os desafios e os potenciais riscos existentes no tensionamento entre os princípios ministeriais da autonomia e da unidade

institucionais, bem como quanto aqueles inerentes aos sistemas de controle e de *accountability* da atuação do MP.

Nesse cenário, buscamos demonstrar que a estabilidade democrática decorre de um equilíbrio dinâmico entre legalidade, participação social, realização de direitos e controle de poder. Nesse equilíbrio, o Ministério Público tem papel decisivo na prevenção e contenção de rupturas autoritárias, na proteção de grupos vulneráveis e na construção de agendas públicas orientadas à efetivação da Constituição da República brasileira.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONSTITUCIONAIS

O Estado Democrático de Direito, tal como positivado na Constituição de 1988, representa a superação histórica de modelos meramente formais de Estado de Direito (Bonavides, 2006), em que a legalidade se apresentava muitas vezes dissociada da efetividade de direitos, da participação política e da inclusão social (Canotilho, 2003).

No paradigma inaugurado pela ordem constitucional de 1988, a democracia não se limita à realização periódica de eleições e à organização clássica de poderes, como se bastassem por si mesmos. A democracia incorpora o compromisso com a realização progressiva de direitos fundamentais, com a redução das desigualdades estruturais e com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, tal como enunciado nos objetivos fundamentais da República, consoante o artigo 3º da Carta Magna[1] (Moraes, 2020).

Por isso, dada a envergadura desses primados, a estabilidade desse modelo exige não só regras constituídas, mas instituições capazes de protegê-las, atualizá-las e defendê-las diante das múltiplas crises que marcam a vida política e social (Streck, 2014).

Nesse contexto, o Ministério Público assume posição singular. A Constituição da República, ao defini-lo como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, rompe com a visão estreita que o circunscrevia à figura do acusador penal e reconhece sua função ampliada de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do dispositivo 127, caput, da Constituição da República de 1988.

As doutrinas de Kildare Gonçalves Carvalho (2002), Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini (1995) e Leonel Severo Rocha, Germano Schwartz e Jean Clam (2004) destacam que essa redefinição do perfil institucional do Ministério Público o transforma em verdadeiro "órgão de defesa" da sociedade e da Constituição, afastando-se do papel de advogado do governo, para ser advogado da coletividade e de seus direitos humanos fundamentais.

A inserção dessa missão no texto constitucional vincula diretamente a atuação ministerial à própria preservação da arquitetura democrática, na medida em que lhe atribui a responsabilidade de zelar pela integridade do sistema normativo e pela concretização dos valores constitucionais. Nessa perspectiva, cabe ressaltar que as "relações sociais e democracia estão evidentemente entrelaçadas" (Streck; Lopes, 2022, p. 24), dissociadas, em uma simbiose constitucional.

A noção de Estado Democrático de Direito pressupõe a conjugação de três planos: o da legalidade, que exige a submissão de todos, inclusive do próprio Estado, à Constituição e às leis; o da legitimidade democrática, que supõe a participação popular, o pluralismo político e a abertura de canais institucionais de deliberação e controle; e o da materialidade dos direitos, que reclama políticas públicas aptas a transformar direitos formalmente proclamados em situações concretas de liberdade e igualdade (Canotilho, 2003).

A estabilidade desse arranjo institucional não se confunde, portanto, com imobilismo ou mera ordem pública, mas com a capacidade de o sistema absorver conflitos, responder a demandas sociais e corrigir desigualdades sem romper com os compromissos constitucionais (Santos, 2002).

É nesse cenário que o Ministério Público se destaca como instituição com vocação transversal. Ao não se integrar formalmente a nenhum dos três poderes clássicos, mas dialogar harmonicamente com todos eles, a instituição situa-se em posição propícia para exercer funções de mediação, articulação, fiscalização e controle (Carvalho, 2002). O Ministério Público fiscaliza a legalidade da atuação estatal, defende grupos vulneráveis, promove a responsabilização por atos de corrupção e improbidade, tutela o meio ambiente e o patrimônio público, protege crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, populações tradicionais e outros segmentos historicamente marginalizados, inclusive de forma contramajoritária (Moraes, 2020).

Ao mesmo tempo, participa da construção e consolidação de políticas públicas em diversas áreas, utilizando instrumentos extrajudiciais e judiciais para induzir o Estado a atuar de modo coerente com a Constituição (Rocha; Schwartz; Clam, 2004). Ou seja, "o órgão ministerial deve participar ativamente da execução coletiva das políticas públicas, contribuindo com seus conhecimentos e expertise para dar concretude a esses anseios" (Andrade; Bussinguer, 2025, p. 240) constitucionais.

Desse modo, a própria concepção de Estado Democrático de Direito passa a integrar o horizonte de atuação da instituição. Ao defender o núcleo essencial de direitos fundamentais e a integridade das instituições democráticas, o Ministério Público contribui para que o modelo constitucional não seja erodido por práticas autoritárias, por capturas privadas do aparelho estatal ou por retrocessos normativos e políticos (Streck, 2014). O Ministério Público atua tanto como um ator jurídico-processual, assim como figura no papel de garantidor da continuidade do projeto constitucional e, por consequência, da estabilidade da ordem democrática em sua dimensão formal e substancial (Mendes; Coelho; Branco, 2019).

Nessa toada, a dimensão formal da ordem democrática relaciona-se à observância das estruturas institucionais, dos procedimentos e das regras constitucionais que asseguram o funcionamento regular do Estado, enquanto a dimensão substancial está relacionada à efetividade material dos direitos fundamentais e dos valores constitucionais, sobretudo aqueles ligados à dignidade da pessoa humana e à justiça social (Mendes; Coelho; Branco, 2019). Por essa razão, é fundamental compreender como o Ministério Público articula-se com as demais instituições para cumprir o seu papel constitucional, o que faremos a seguir.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ARTICULADOR ENTRE INSTITUIÇÕES DE ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL

A estabilidade do Estado Democrático de Direito depende, em grande medida, da capacidade das instituições de operarem de forma coordenada, cooperativa e, ao mesmo tempo, independente, em um modelo de "governança em rede" que já é apontado pela doutrina como característica dos Estados constitucionais contemporâneos (Canotilho, 2003). Além da existência de órgãos dotados de competências normativas e de controle, é

necessário que haja fluxos de comunicação, espaços de diálogo e mecanismos capazes de evitar decisões fragmentadas, redundantes ou contraditórias (Mendes; Coelho; Branco, 2019). Nesse ambiente, o Ministério Público passa a exercer papel de articulador entre os diversos atores estatais e também entre estes e a sociedade civil.

A atuação ministerial, quando orientada por uma compreensão sistêmica da realidade, ultrapassa a lógica exclusivamente contenciosa e se volta para a construção de agendas comuns com o Poder Executivo, com o Legislativo, com o Judiciário, com órgãos de controle e com entidades da sociedade civil.

Ao promover a escuta e a interlocução com a sociedade civil, por meio de audiências públicas e da participação em espaços de diálogo, como comissões, comitês e conselhos, bem como ao instaurar procedimentos administrativos finalísticos de acompanhamento de políticas públicas, a exemplo dos inquéritos civis, no bojo dos quais expede notificações recomendatórias ou firma termo de compromisso e/ou de ajustamento de conduta, o Ministério Público cria espaços institucionais de negociação e deliberação que permitem integrar informações, interesses e perspectivas plurais.

Nesses espaços, podem ser discutidas demandas concretas da população, em consonância com a ideia de democracia substancial, a qual não se satisfaz com a observância de procedimentos formais, mas caracteriza-se pela efetiva garantia dos direitos humanos fundamentais, como limites materiais e de efetividade ao exercício do poder político (Ferrajoli, 2007). Sob essa ótica, as políticas de saúde, educação, assistência social, segurança pública, mobilidade urbana, meio ambiente, dentre outras, devem receber olhar atento do Ministério Público.

Essa dimensão articuladora manifesta-se também na interlocução com o Poder Legislativo, seja quando o Ministério Público apresenta propostas de alteração normativa, elabora notas técnicas ou participa de audiências públicas para qualificar o debate acerca de projetos de lei com impacto sobre direitos fundamentais e sobre o funcionamento das instituições. Ao problematizar a compatibilidade de iniciativas legislativas com a Constituição e com tratados internacionais de direitos humanos, a instituição contribui para a produção de leis mais coerentes com o quadro normativo vigente, reduzindo espaços de inconstitucionalidade e promovendo maior segurança jurídica, o que, em última análise, reforça a previsibilidade e a estabilidade do sistema (Streck, 2014).

No âmbito do Poder Judiciário e do sistema de justiça como um todo, a função articuladora se evidencia na construção de estratégias conjuntas para o enfrentamento de litígios massivos e de conflitos de alta complexidade. Ao dialogar com magistrados, defensorias, advocacias públicas e privadas, órgãos policiais e penitenciários, o Ministério Público pode contribuir para soluções processuais e extraprocessuais estruturantes, capazes de enfrentar o caso concreto e as causas estruturais que o produzem (Rocha; Schwartz; Clam, 2004). Essa articulação favorece a uniformização de entendimentos, a racionalização de fluxos de trabalho e o desenvolvimento de práticas inovadoras de jurisdição, como decisões estruturais e planos de cumprimento graduais, que exigem acompanhamento contínuo e cooperação interinstitucional (Mendes; Coelho; Branco, 2019).

No mesmo sentido, destaca-se a relevância da articulação com tribunais de contas, controladorias e demais órgãos de fiscalização. A troca de informações, o compartilhamento de diagnósticos, a realização de inspeções conjuntas e a construção de frentes integradas de controle ampliam a capacidade de detectar irregularidades, prevenir danos ao erário e corrigir distorções em políticas públicas, tornando a ação estatal mais transparente e responsável. Essa "rede de controle" na qual o Ministério Público é ator central fortalece os mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), considerados essenciais para a saúde das democracias constitucionais (Canotilho, 2003).

Portanto, a interlocução com a sociedade civil e com instâncias participativas, como conselhos de políticas públicas, fóruns temáticos e comitês locais, projeta o Ministério Público para além dos gabinetes e dos espaços formais de poder, permitindo que a instituição se torne canal de expressão de demandas sociais frequentemente invisibilizadas. Ao reconhecer, ouvir e incorporar as contribuições de organizações sociais, movimentos, lideranças comunitárias e grupos vulneráveis, o Ministério Público aumenta a legitimidade de sua atuação, ao mesmo tempo que contribui para que o sistema jurídico responda às necessidades reais da população, reforçando a inclusão e a coesão social, elementos decisivos para a estabilidade democrática.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FOMENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em que pese o Ministério Público, no modelo brasileiro, não detenha competência constitucional para formular e executar diretamente políticas públicas, o órgão ministerial, a partir da Carta Constitucional de 88, exerce uma função cada vez mais nítida de fomento e indução dessas políticas (Rocha; Schwartz; Clam, 2004). Trata-se de uma atuação que se realiza tanto por via extrajudicial quanto judicial e que interfere em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas, desde a identificação do problema até o monitoramento dos resultados, passando pela formulação de soluções e pela implementação de medidas corretivas.

No que tange ao plano extrajudicial, procedimentos administrativos, como os inquéritos civis públicos, são instrumentos privilegiados para mapear violações de direitos, construir diagnósticos de políticas deficientes ou inexistentes e reunir informações sobre a atuação dos entes estatais em determinada área (Moraes, 2020). Por meio da oitiva de gestores, técnicos e usuários, da requisição de documentos, estudos e dados, e da realização de inspeções e diligências, o Ministério Público elabora um quadro analítico técnico que permite identificar as ilicitudes pontuais e as falhas sistêmicas de planejamento, coordenação e execução. Assim, por meio desse diagnóstico, tornam-se possíveis intervenções orientadas à transformação de práticas administrativas e à implementação de políticas alinhadas ao texto constitucional e aos direitos humanos fundamentais.

Os termos de compromisso e de ajustamento de conduta ocupam lugar central nessa dinâmica, eis que concebidos como instrumentos de cessação de ilícitos e como acordos estruturantes. Funcionam, pois, como verdadeiros planos de política pública pactuados entre o Ministério Público e a Administração, com definição de metas, cronogramas, indicadores de desempenho e mecanismos de avaliação e revisão. Nesses casos, o Ministério Público atua como indutor de mudanças organizacionais e procedimentais, acompanhando sua implementação, cobrando resultados e dialogando com a sociedade sobre os avanços e desafios. A incorporação de parâmetros técnicos, de evidências empíricas e de boas práticas nacionais e internacionais confere racionalidade a esses compromissos e os torna instrumentos relevantes de governança democrática (Mendes; Coelho; Branco, 2019).

Quanto à esfera judicial, a litigância coletiva, notadamente, as ações civis públicas com perspectiva estrutural, permitem ao Ministério Público enfrentar problemas que transcendem a dimensão individual e que exigem reconfigurações amplas de políticas públicas e de estruturas administrativas (Rocha; Schwartz; Clam, 2004). Litígios relacionados à saúde, educação, sistema prisional, políticas urbanas, saneamento, mobilidade, proteção de populações vulneráveis, entre outros, por exemplo, frequentemente demandam decisões judiciais que estabeleçam planos de ação gradativos, com metas intermediárias e mecanismos de monitoramento contínuo, em lugar de simples ordens pontuais com obrigação de fazer ou não fazer. Nesses casos, a instituição ministerial, ao propor tais ações e ao dialogar com o Judiciário, pode contribuir para a construção de soluções normativamente fundadas e administrativamente viáveis, evitando tanto a inércia estatal quanto a intervenção judicial descoordenada (Streck, 2014).

Nesse cenário, outro aspecto relevante do papel de fomento exercido pelo Ministério Público diz respeito à produção, organização e uso de dados. Iniciativas direcionadas à criação de observatórios, painéis, bancos de projetos e sistemas de informação permitem que o órgão ministerial: *i)* atue com base em evidências; *ii)* identifique padrões de violação de direitos; *iii)* mapeie gargalos de políticas públicas; *iv)* avalie o impacto de suas próprias intervenções (Mendes; Coelho; Branco, 2019). Ao exigir da Administração Pública transparência ativa, abertura de bases de dados e melhoria da qualidade das informações, o Ministério Público contribui para a construção de uma cultura de gestão orientada por evidências e para o fortalecimento de mecanismos de controle social. Políticas públicas mais transparentes e avaliadas tendem a ser mais estáveis e resistentes a variações conjunturais, o que reforça a estabilidade democrática (Bonavides, 2006).

Nesse ponto, a atuação do Ministério Público revela-se convergente com a lógica da Agenda 2030, que estrutura o desenvolvimento sustentável a partir de metas, indicadores e mecanismos de monitoramento. Ao induzir a Administração Pública à produção de diagnósticos, ao uso de evidências empíricas, à definição de metas e à transparência ativa, o Ministério Público contribui para a internalização, no plano das políticas públicas, de parâmetros compatíveis com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O fortalecimento de instituições responsáveis, a ampliação do acesso a serviços essenciais, a redução de vulnerabilidades e a promoção de governança participativa expressam, no contexto brasileiro, a materialização local de

compromissos globais assumidos pelo Estado, notadamente aqueles previstos nos ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes), 10 (redução das desigualdades) e 3 (saúde e bem-estar) (ONU, 2015).

Por fim, a dimensão pedagógica e indutora de cidadania da instituição ministerial não pode ser ignorada. Ao desenvolver projetos de educação em direitos, campanhas informativas, materiais didáticos (tais como cartilhas, manuais e livretos) e atividades formativas destinadas a gestores, servidores, estudantes e à população em geral, o Ministério Público colabora para a formação de uma cultura de respeito à Constituição, de valorização da legalidade democrática e de consciência dos direitos e deveres.

Uma população mais informada acerca de seus direitos, dos canais de participação e dos mecanismos de controle tende a exercer de forma mais efetiva a cidadania e a resistir melhor a discursos autoritários e à desinformação, o que se converte em fator adicional de estabilidade do Estado Democrático de Direito (Santos, 2002).

5. IMPACTOS NA ESTABILIDADE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DESAFIOS

A centralidade conferida ao Ministério Público na Ordem Constitucional de 1988 e a expansão de suas formas de atuação produzem impactos profundos na estabilidade do Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo em que suscitam importantes dilemas teóricos e práticos. Por um lado, a instituição se converte em peça-chave para a defesa da Constituição, para a concretização de direitos e para a prevenção de rupturas autoritárias; por outro, a ampliação de suas competências e o protagonismo conquistado podem gerar riscos de hipertrofia, conflitos interinstitucionais e questionamentos sobre legitimidade democrática, caso não sejam adequadamente balizados (Mendes; Coelho; Branco, 2019).

Sob a perspectiva da Agenda 2030, esses impactos ganham contornos ainda mais nítidos. A estabilidade democrática passa a ser compreendida não apenas como preservação institucional, mas como capacidade estatal de promover inclusão, reduzir desigualdades, assegurar direitos sociais e construir instituições íntegras e responsivas. Nesse horizonte, o Ministério Público, ao atuar sobre políticas de saúde, educação, sistema prisional, meio ambiente, assistência social e combate à

corrupção, contribui diretamente para a implementação transversal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, funcionando como elo entre compromissos internacionais, normas constitucionais e realidades administrativas concretas.

No plano positivo, o Ministério Público contribui para a estabilidade democrática ao funcionar como barreira contra investidas que pretendam fragilizar o núcleo essencial de direitos fundamentais, esvaziar mecanismos de controle ou capturar instituições por interesses particulares. Sua atuação firme na defesa da probidade administrativa, no combate à corrupção, na tutela do patrimônio público, na proteção do meio ambiente e na garantia de direitos de grupos vulneráveis reforça a percepção social de que o ordenamento jurídico dispõe de mecanismos efetivos de reação a desvios e abusos, o que reduz a sensação de impunidade e fortalece a confiança nas instituições (Moraes, 2020). Essa confiança é elemento indispensável à resiliência de qualquer democracia, sobretudo em contextos de crise econômica, social ou política.

Ao mesmo tempo, a atuação articuladora e fomentadora de políticas públicas, quando realizada de forma dialogada e tecnicamente fundamentada, contribui para o aperfeiçoamento da Administração. A construção de agendas interinstitucionais, a indução de planejamento e de uso de dados, o acompanhamento de metas e resultados e a exigência de transparência e participação social produzem administrações mais responsivas, capazes de implementar políticas coerentes com os direitos fundamentais e menos sujeitas a impulsos arbitrários ou meramente personalistas. Políticas públicas estáveis e previsíveis, amparadas por consensos mínimos entre instituições e sociedade, tendem a reduzir tensões sociais agudas e a fortalecer o tecido democrático (Bonavides, 2006).

Não obstante, a mesma centralidade institucional que torna o Ministério Público um importante agente de estabilidade pode, se mal administrada, gerar efeitos paradoxais. A ampliação da atuação em políticas públicas, por exemplo, pode levar à tentação de substituir o gestor público em decisões que envolvem escolhas políticas legítimas, formulação de prioridades e alocação de recursos escassos (Carvalho, 2002). Quando a instituição ultrapassa a linha que separa o controle e o fomento da administração direta de políticas, pode produzir tensões e, em casos extremos, comprometer a própria legitimidade da intervenção ministerial (Mendes; Coelho; Branco, 2019).

Além disso, a independência funcional dos membros, embora seja garantia essencial para a proteção contra pressões indevidas, pode ocasionar assimetrias significativas na atuação, com decisões contraditórias ou estratégias divergentes em situações análogas (Moraes, 2020). A ausência de critérios internos minimamente uniformizadores, de planejamento estratégico e de mecanismos eficazes de coordenação pode gerar insegurança jurídica, afetando negativamente a previsibilidade das respostas institucionais e, por consequência, a estabilidade do sistema (Carvalho, 2002). Por essa razão, é indispensável o equilíbrio entre os princípios da unidade e independência funcional.

A esses desafios somam-se os riscos de politização da atuação ministerial, especialmente em temas de alta sensibilidade política. Em contextos de polarização e de disputas acirradas pelo poder, o Ministério Público pode ser alvo de tentativas de instrumentalização ou, inversamente, pode ser acusado de atuar de forma seletiva ou alinhada a determinados projetos políticos (Streck, 2014). A preservação da imparcialidade, da impessoalidade, da transparência e da fundamentação técnica torna-se, assim, imperativo ético e institucional, sob pena de erosão da confiança pública que é precisamente um dos pilares de sua capacidade de estabilizar o regime democrático (Mendes; Coelho; Branco, 2019).

Outrossim, a própria instituição precisa submeter-se a mecanismos consistentes de controle, tanto internos quanto externos. Corregedorias atuantes, conselhos independentes, transparência ativa, prestação de contas à sociedade e cultura institucional de abertura ao escrutínio público são condições necessárias para que o Ministério Público possa exercer, com legitimidade, funções tão amplas. Uma instituição que cobra *accountability* de todos os demais órgãos do Estado, mas não se dispõe a ser igualmente responsável perante a sociedade e as instâncias de controle, fragiliza as bases normativas e morais que sustentam sua atuação (Streck, 2014), por isso a importância dos órgãos correcionais de controle.

Em síntese, o impacto do Ministério Público na estabilidade do Estado Democrático de Direito é ambivalente: potencialmente fortalece o regime ao proteger a Constituição, os direitos e as instituições, mas pode gerar desequilíbrios se extrapolar os limites de sua missão ou se atuar sem transparência e autocontenção. A chave para que prevaleça a dimensão estabilizadora reside na fidelidade ao texto constitucional, na observância rigorosa de parâmetros republicanos, na adoção de práticas de governança

democrática e na disposição permanente ao diálogo institucional e ao controle social. Somente assim a instituição poderá continuar a desempenhar seu papel de articuladora e fomentadora de políticas públicas sem se afastar das balizas que dão sentido e legitimidade ao próprio Estado Democrático de Direito que ela se propõe a defender.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo buscou demonstrar que o Ministério Público, especialmente no modelo institucional consagrado pela Constituição de 1988, desempenha papel central na estabilidade do Estado Democrático de Direito. Seu desenho constitucional, que o afirma como instituição autônoma, vocacionada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, permitiu a ampliação de sua atuação para além da esfera penal, projetando-o como protagonista na tutela coletiva, na promoção de direitos e no fomento de políticas públicas.

A análise realizada evidenciou que o Ministério Público atua como articulador entre diferentes instituições de Estado, aproximando Executivo, Legislativo, Judiciário, órgãos de controle e sociedade civil em torno da implementação de políticas públicas estruturantes. Por meio de instrumentos como inquéritos civis, recomendações, termos de ajustamento de conduta, ações coletivas estruturais, produção e análise de dados, educação em direitos e participação em instâncias de controle social, o Ministério Público contribui para que políticas públicas sejam concebidas e executadas sob a perspectiva dos direitos fundamentais e da racionalidade administrativa.

Essa atuação, ao induzir a efetividade de direitos, prevenir retrocessos sociais, combater a corrupção e arbitrariedades, fortalecer a transparência e a participação social, reforça as bases materiais e institucionais da democracia. Em contextos de crise, o Ministério Público pode desempenhar função estabilizadora, ajudando a mitigar impactos sobre grupos vulneráveis, a garantir a continuidade de serviços essenciais e a preservar a confiança nas instituições.

Todavia, o fortalecimento do Ministério Público como agente de estabilidade democrática não está isento de riscos e desafios. A expansão de suas atribuições e a centralidade de sua atuação tornam imperativa a exis-

tência de mecanismos eficazes de controle interno e externo, de transparência e de responsabilização. É necessário assegurar que sua intervenção em políticas públicas se dê no marco da Constituição, respeitando a separação de poderes, evitando a substituição do gestor público e prevenindo personalismos e instrumentalizações políticas.

A incorporação da Agenda 2030 como marco interpretativo reforça essa conclusão. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ao articularem direitos humanos, democracia, governança e políticas públicas, evidenciam que a estabilidade do Estado Democrático de Direito depende da existência de instituições capazes de promover inclusão, transparência, acesso à justiça e efetividade de direitos. Nesse cenário, o Ministério Público brasileiro apresenta-se como ator estratégico na territorialização desses compromissos globais, traduzindo-os em práticas institucionais concretas, em indução de políticas públicas e em mecanismos de controle orientados à dignidade da pessoa humana.

Conclui-se, portanto, que o Ministério Público é peça-chave na engrenagem do Estado Democrático de Direito e sua contribuição para a estabilidade democrática depende da observância rigorosa de parâmetros republicanos: compromisso com os direitos fundamentais, atuação técnica e impessoal, diálogo institucional, abertura à sociedade, autocontenção e sujeição a controles democráticos. Assim, sua função articuladora e fomentadora de políticas públicas se realizará de forma compatível com a Constituição, consolidando um modelo de democracia substancial, capaz de produzir justiça social e de resistir a investidas autoritárias.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Cárcere e gênero: o papel do Ministério Público como agente fiscalizador e indutor de política pública nas prisões femininas à luz do pensamento de Maria Paula Dallari Bucci. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 26, 2025. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/736. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Ministério Público e democracia**: a construção de um novo paradigma institucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia Iuris**: teoria del diritto e della democrazia. La democrazia. Roma-Bari: Laterza, 2007. v. II.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **O Ministério Público no estado democrático de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas Poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 9 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo de desenvolvimento sustentável 16:** paz, justiça e instituições eficazes. Brasília: ONU Brasil, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 26 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 26 jan. 2026.

ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean (org.). **Jurisdição e constituição**: o Ministério Público no estado democrático de direito. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; LOPES, Ziel Ferreira. O futuro da jurisdição constitucional: diálogos entre mudança institucional e teorias da interpretação. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 23, n. 2, p. 11-30, 2022. DOI: 10.18759/rdgf.v23i2.2214. Disponível em: https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/2214. Acesso em: 7 dez. 2025.

NOTAS

1 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Álvaro Rogério Duboc Fajardo
Ana Lucia de Lima Pansini
Anna Claudia Aquino dos Santos Pela

Escritório de Projetos do Governo do Espírito Santo: uma governança a serviço da geração de resultados para a sociedade

Álvaro Rogério Duboc Fajardo

MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), além de formação executiva pela Fundação Dom Cabral (FDC) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Bacharel em Direito, com pós-graduação lato sensu em Direito do Estado. Delegado Federal aposentado, com 32 anos de atuação na Polícia Federal, exerceu funções estratégicas na administração pública, tendo sido Secretário de Estado da Economia e Planejamento, Secretário de Estado de Governo e Secretário de Estado de Ações Estratégicas do Espírito Santo, além de coordenador de programas governamentais nas áreas de planejamento, segurança pública e gestão estratégica.

Ana Lucia de Lima Pansini

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bacharel em Direito pela Faculdade Novo Milênio. Mestre em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Especialização em Educação em Direitos Humanos pela UFES. Especialização em Planejamento e Gestão de Projetos pela Faculdade Novo Milênio. Especialização em Direito Aplicado pela Escola Superior da Magistratura do Espírito Santo (ESMAGES). Especialização em Neurociência, Psicologia Positiva e Mindfulness pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Especialização em Direito Público e Advocacia Pública pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado (ESPGE). MBA, em andamento, em Direito Tributário, Compliance e Auditoria Digital pelo Instituto de Pós-Graduação e Graduação (IPOG). Advogada. Subsecretária de Planejamento e Projetos.

Anna Claudia Aquino dos Santos Pela

Gerente de Gestão Estratégica. Bacharel em Economia (UFES). Mestre em Economia (UFES).

1. INTRODUÇÃO

O Espírito Santo (ES) é referência nacional em gestão fiscal no país, sendo o primeiro lugar em transparência e governança pública em 2025[1], conforme levantamento da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional do Brasil. O Estado capixaba é Nota A+ na capacidade de Pagamento dos Estados (CAPAG)[2], durante 14 (quatorze) anos consecutivos, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O Estado é destaque no Ranking de Competitividade dos Estados, ocupando o segundo lugar do país em investimentos em infraestrutura, segundo o Centro de Liderança Pública (CLP), evidenciando a realização de mais de mil e oitocentos quilômetros de estradas, além do investimento em três aeroportos regionais capixabas (Linhares, Cachoeiro de Itapemirim e nas montanhas capixabas)[3].

Entre 2019 e 2025, os investimentos realizados somam um valor recorde histórico de R$ 20 (vinte) bilhões, valor que representou 20% (vinte por cento) da receita total do Espírito Santo, média acima da praticada na média nacional, que foi de 6% (seis por cento).

Os índices de segurança destacam-se, em 2025, como os melhores dos últimos 30 anos no ES. Na área social, o Estado alcançou uma taxa histórica de desocupação de 4% (quatro por cento), índice abaixo da média nacional.

Todos esses resultados se devem ao planejamento integrado e a mecanismos modernos de governança e gestão por resultados, que incluem a gestão de projetos e a avaliação de desempenho. Esses instrumentos, que alinham orçamento público, gestão e monitoramento de resultados, bem como ações estruturadas a partir de indicadores e metas, subsidiam decisões com base em evidências e garantem a continuidade das políticas públicas, mesmo diante de mudanças de cenário. Tais instrumentos são implementados pelo Escritório de Projetos do Espírito Santo (PMO-ES), por meio do Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo, Realiza+.

O Realiza+ é o modelo de gestão cujo objetivo central é ampliar a capacidade do governo de executar programas e projetos e entregar resultados com grande poder de transformação para a sociedade capixaba.

O PMO-ES coordena a Gestão Orientada para Resultados, que tem como pilares: foco em um público-alvo bem definido; foco em resultados; visão estratégica; responsabilização e compromisso. No setor público, essa abordagem traduz-se pela elaboração do Planejamento Estratégico, pela Gestão de Indicadores de Desempenho e de Resultados e pela Gestão de Projetos, Programas e Portfólio.

O Escritório de Projetos capixaba contribui para que a Administração Pública assegure a satisfação das necessidades coletivas, com uma Gestão Pública que gera valor público para os cidadãos, proporcionando o cumprimento do propósito maior do Estado, que é, por meio da aplicação dos recursos da melhor forma possível, atender às demandas da sociedade, aos direitos[4] garantidos em lei e à sua efetivação[5].

No Espírito Santo (ES), portanto, o propósito de efetivação dos direitos é realizado por meio da otimização da implementação das políticas públicas, operacionalizada via priorização do planejamento, tanto o de longo prazo, o Estratégico, quanto o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), da governança e da gestão de projetos, ferramentas implementadas pelo PMO-ES[6].

Desse modo, o planejamento define onde o governo do ES almeja chegar e a estratégia para chegar lá, antecipando problemas e alocando recursos. A gestão de projetos aplica conhecimentos e técnicas para que os objetivos sejam alcançados dentro do prazo e do orçamento definidos. A governança, por sua vez, consiste nos mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão capixaba. Todo esse processo conta com a liderança do Governador, juntamente com o Vice-governador, Secretários, Subsecretários, Líderes dos Escritórios Setoriais, gerentes de programas e projetos, pontos focais e representantes das equipes de todas as secretarias e autarquias que compõem o Governo do Estado do Espírito Santo.

O PMO-ES, portanto, representa a base para a implementação das políticas públicas, contribuindo para a capacidade de entrega do governo do Espírito Santo. Para tal, sua atuação se baseia em uma visão multissetorial que promove a integração e a intersetorialidade entre as diferentes políticas públicas. No monitoramento de resultados, o foco não é

apenas verificar se a entrega foi realizada (se a obra terminou), mas também se ela está gerando o impacto social esperado. O PMO-ES prioriza a agilidade, com a finalidade de reduzir a burocracia excessiva, focando em cronogramas e metas de desempenho. Além disso, realiza a gestão de riscos, por meio da qual identifica gargalos (como atrasos em licitações, por exemplo) antes que eles inviabilizem a execução da política pública.

Nesse sentido, o PMO-ES e a gestão de projetos, no Espírito Santo, são motores que têm contribuído para que o governo amplie cada vez mais o desenvolvimento para todos, tendo como mapa e combustível os Planos de Longo Prazo, o Planejamento Estratégico e o Ciclo Orçamentário (PPA, LDO, LOA).

Com isso, o Espírito Santo consolidou-se como referência em planejamento e gestão de projetos. Em 2023, o PMO-ES foi premiado como melhor PMO no Espírito Santo, recebendo o Prêmio Melhores do Ano do Espírito Santo (edição 2023), do Project Management Institute do ES (PMI-ES)[7] Na ocasião, concorreu com escritórios de projetos de iniciativas públicas e privadas.

No ano seguinte, em 2024, esse reconhecimento ganhou projeção nacional: o PMO-ES foi reconhecido como melhor PMO do Brasil, vencedor do Prêmio PMI Brasil Melhores do Ano 2024, na categoria PMO, concorrendo com escritórios públicos e privados de todo o País[8]. A premiação foi realizada pelo Project Management Institute (PMI) Brasil Chapters, associação global de profissionais líder em gerenciamento de projetos, e tem por objetivo reconhecer modelos de excelência e inovação no desenvolvimento e amadurecimento de PMOs (Escritórios de Gerenciamento de Projetos) e na gestão de projetos.

Em 2025, o Espírito Santo foi premiado com a Excellence Distinction Portfolio Management, sendo o único estado brasileiro a receber essa distinção na edição vigente. A premiação reconheceu a atuação de excelência do PMO-ES na gestão do portfólio de programas e projetos, representando um marco para a administração pública estadual. Além disso, o PMO-ES foi eleito o 2º Melhor Escritório de Projetos do Brasil durante o PMO Summit Latin America, realizado no Rio de Janeiro. A premiação celebrou os melhores PMOs e líderes do país, bem como aqueles que lideraram transformações positivas por meio de práticas modernas, eficientes e sustentáveis.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é apresentar a experiência do Escritório de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo (PMO-ES)

e o Modelo de Gestão Realiza+ — Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo —, que contribuiu para a implantação e consolidação da cultura de planejamento e gestão de projetos no Estado, para a profissionalização da gestão pública e para a orientação das ações de governo na busca de maiores e melhores resultados para a sociedade, com destaque para os principais resultados obtidos no período de 2019 a 2025.

Para tal, o capítulo foi estruturado em duas seções. Na primeira, é realizada uma revisão teórica sobre a Nova Administração Pública: sua concepção, sua relação com a Gestão Orientada para Resultados e suas principais repercussões no âmbito da gestão pública atual, além do histórico de criação do PMO-ES. Na segunda seção, são evidenciados os componentes do Modelo de Gestão Realiza+, com destaque para os principais resultados alcançados pelo Estado por meio do trabalho do Escritório de Projetos. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS

Nos primeiros passos do gerencialismo, havia foco na busca de instrumentos para melhorar os processos administrativos. Assim, as primeiras iniciativas do modelo gerencial não conseguiram instalar alterações significativas na administração burocrática, conforme afirma Pascarelli Filho (2011). No Brasil, esse cenário passa a ter uma sinalização diferenciada quando, em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 incluiu a eficiência como um dos princípios constitucionais: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]" (Brasil, 1998).

Isso porque a sociedade atual tem exigido da Administração Pública a ampliação das oportunidades individuais, institucionais e regionais, o que favorece o estímulo à inserção de novas tecnologias, à criatividade e à inovação na gestão pública. Nesse contexto, exige-se dos detentores do poder que alcancem níveis de eficiência, eficácia e efetividade nunca antes demandados (Pascarelli Filho, 2011).

A Nova Administração Pública supõe uma significativa mudança de perspectiva sobre a maneira de alcançar resultados no âmbito público,

servindo como celeiro de orientações, métodos e diversas técnicas. Uma das formas de buscar esse aperfeiçoamento, segundo Silva (2013, p. 6), é por meio da "transição da lógica do planejamento que prevalece o conceito de plano e da racionalidade para a lógica da estratégia em que prevalece a montagem de cenários que permitam flexibilidade necessária para eventuais mudanças do planejamento público".

Pascarelli Filho (2011) expressa que o novo Administrador Público precisa de uma visão holística da administração pública. Para isso, deve ser treinado para ser generalista e obter conhecimentos de economia, finanças públicas, contabilidade pública, controladoria, recursos humanos, comunicação, normas jurídicas, políticas públicas, marketing público e planejamento estratégico. O destaque dado nesse momento é para a habilidade de planejamento, que põe em vigor a transição do tradicional planejamento normativo adotado pelas organizações estatais para uma direção ao planejamento estratégico orientado para resultados. Nesse caso, o planejamento normativo realizado por meio da elaboração de Leis Orçamentárias, por exemplo, também se traduz em um planejamento estratégico no qual a ação do Estado se orienta para um Estado que sabe para onde vai, com ações precedidas de pensamento sistêmico e de métodos.

Nesse ínterim, para Pascarelli Filho (2011, p. 49), o pensamento estratégico e a gestão estratégica têm sido respostas mais assertivas para o correto atendimento às expectativas do cidadão-cliente. O planejamento possibilita a coordenação de diversos projetos, ações e diferentes pessoas, permitindo o uso racional dos recursos. Além disso, deve ser visto, na Nova Administração Pública, como um processo interativo que se desdobra em diferentes etapas, as quais racionalizam o processo de tomada de decisão.

Para Pascarelli Filho (2011, p. 49),

> [...] o planejamento deve ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias governamentais, visando alcançar determinado objetivo, envolvendo uma série de atividades que vão manter e alimentar esse ciclo contínuo, entre as quais estão estudos, decisões estratégicas que envolvem estabelecimento de prioridades, a formulação de planos e programas, bem como o acompanhamento e controle de execução.

Silva (2013) reafirma que esse modelo visa contribuir de forma significativa para o aumento da igualdade no acesso aos serviços públicos e que, para isso, se requer um planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, somado a uma maior autonomia gerencial, à elaboração de indicadores de desempenho e, sobretudo, ao gerenciamento das ações projetadas e à avaliação dos resultados obtidos.

Assim, defendendo o planejamento como o caminho mais correto a seguir, Cardoso (2011, p. 09) afirma que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas de modo melhor e mais eficiente. A ele cabe "a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças".

Como relata Cardoso (2011, p. 10),

> Gestão Pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar "modos de fazer" que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá — apenas com isso — promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto.

Na linha de argumentos e de novas proposições, está a defesa da reorganização da gestão pública baseada em uma lógica da Gestão Orientada para Resultados. Mas, como afirmam Carneiro e Menicucci (2013), sem cair num "gerencialismo equivocado", isto é, sem se orientar apenas pelo desempenho, mas definindo claramente os resultados que se buscam, os quais consistem em alcançar o desenvolvimento em suas distintas facetas: econômica, social, política e ambiental. Nesse sentido, a proposição de metas e resultados não é meramente uma tarefa gerencial, mas deve estar ligada a objetivos mais amplos e ao Planejamento.

Nesse ínterim, compreende-se que a gestão por resultados deve ligar-se à gestão orientada para a mudança social mais profunda, sendo necessária maior conexão entre a gestão e o ciclo geral das políticas públicas, buscando uma visão integral das ações do Estado (Carneiro; Menicucci, 2013). Ou seja, uma ação de permanente planejamento governamental.

O modelo de Gestão por Resultados, ou Gestão Orientada para Resultados (GEOR), é uma das principais recomendações da Nova Administração Pública, por ser referenciada como promotora da eficiência e da eficácia pública e defendida como uma forma de garantir que o poder público busque os resultados almejados, contribuindo não somente para a eficiência da máquina pública, mas também para melhorar os resultados obtidos com as ações do Estado.

Na busca por um novo padrão de administração pública, credita-se à GEOR a modernização e o fortalecimento da gestão, por meio do uso adequado dos recursos para alcançar os resultados determinados. Nesse caso, também compete ao poder público dirigir e executar, planejar e avaliar, sem esquecer que o foco central é o resultado da ação (Terto; Pereira, 2011).

Para Gomes (2009), a GEOR é o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública, a partir do alcance desses resultados; e retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

Em consonância com Gomes (2009), Kanufre e Rezende (2012) ressaltam que a GEOR caracteriza-se como uma estratégia no início do planejamento, desenvolve-se no processo de *feedback* e pode ser considerada como uma prática de boa governança, respeitando princípios de distribuição eficiente de recursos públicos e *accountability*. Entende-se, logo, que "não se trata só de formular resultados que atendam ou satisfaçam as demandas sociais de modo realista, desafiador e sustentável, mas também de alinhar arranjos de implementação amparados por mecanismos de monitoramento e avaliação" (Kanufre; Rezende, 2012, p. 641).

Para Kanufre e Rezende (2012), uma gestão orientada para resultados requer alguns requisitos, tais como: foco da gestão voltado para o resultado; formulação das políticas públicas, tendo como base o planejamento governamental; caráter descentralizador na tomada de decisão; adoção do planejamento estratégico nas organizações públicas; sistemas de informação que ofereçam insumos para a tomada de decisão; controle dos recursos; monitoramento da gestão; prestação de contas; avaliação; incorporação de mudanças nas metodologias utilizadas na formulação do orçamento público etc.

A adoção de novos modelos de gestão pública tem procurado imprimir a cultura da GEOR e vem exigindo a aplicação dos modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica (Kanufre; Rezende, 2012). Esses autores destacam que, pela GEOR, estão sendo adotados novos instrumentos de gestão que têm como ideia central promover maior autonomia, responsabilidade e responsabilização para o gestor público, na perspectiva do alcance dos objetivos. Algumas dessas ferramentas têm sido implementadas, como é o caso do "contrato de gestão, da administração por excelência, do planejamento e da gestão de projetos, programas e portfólio, da transparência, do preparo dos gestores e dirigentes públicos e de outras, com o propósito de mensurar e comparar resultados" (Kanufre; Rezende, 2012, p. 641).

Para a aplicação desses instrumentos de gestão citados, diversas ferramentas são passíveis de identificação na gestão pública. Por exemplo, *Balanced Scorecard* (BSC), modelo de gestão estratégica que alinha missão e estratégias de uma unidade de negócios em medidas tangíveis e mensuráveis; Bain & Company (alcançar resultados a partir de um ponto de partida e de chegada); prisma de desempenho (ênfase em *stakeholders*); gestão da qualidade total (PDCA); Rummer and Branche (variáveis de desempenho em objetivos, projeto e gestão); gestão de projetos (PMBOK), áreas do conhecimento e ciclo de vida do projeto; planejamento estratégico situacional (PES), entre outros (Kanufre; Rezende, 2012, p. 641).

Corrêa (2007) *apud* Kanufre e Rezende (2012) aponta alguns aspectos importantes para o alcance de uma prática de resultados. Para esse autor, boa prática de gestão pública por resultados não implica somente a implementação de mecanismos de avaliação institucional. A gestão pública por resultados é viabilizada por diversos mecanismos gerenciais, começando pelo planejamento estratégico das ações governamentais – sejam elas organizadas em projetos ou programas; ampliação da flexibilidade gerencial; desenvolvimento de indicadores de desempenho; e, por fim, a avaliação de desempenho que, além da medição das metas estabelecidas, fornece subsídios para a retroalimentação de informações e para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais. Logo, afirmam os autores, projetos e programas de governo devem estar em consonância com o planejamento estratégico, com os objetivos de governo que efetivamente gerem resultados.

Nesse cenário, observam-se esforços para promover a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e o controle dos custos

envolvidos nos programas e projetos públicos. Esse fato vem impondo inovações, tanto nos modelos de gestão quanto na adoção de estratégias que resultem em facilitadores da governança e gerem maior eficiência na execução, controle e consecução dos resultados previstos nos planos governamentais. Noutras palavras, são propostas novas ferramentas de gestão para o setor público, ferramentas estas que têm sua aplicabilidade avaliada como bem-sucedida no setor privado. Dentre essas ferramentas, reitera-se a importância da GEOR, que se traduz no setor público pela aplicação do Planejamento Estratégico, da Gestão de Indicadores de Desempenho e de Resultados, da Gestão de Projetos, Programas e Portfólio, entre outros.

2.1 O ESCRITÓRIO DE PROJETOS NO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E A GESTÃO PARA RESULTADOS

O Escritório de Projetos do Governo do ES (PMO-ES) foi criado em 2007, no contexto da elaboração do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES 2025)[9]. Esse Plano de Longo Prazo foi elaborado em 2006, em parceria entre o Governo e instituições públicas, não governamentais e privadas, no qual se estabeleceu uma visão de futuro desejada pela sociedade, composta por estratégias e projetos definidos para alcançá-la (Zoghbi; Calvi; Martins, 2013).

A carteira de projetos trazida pelo ES 2025, aliada ao incremento financeiro e tributário propiciado por medidas fiscais, contribuiu para alavancar os investimentos públicos, o planejamento, a execução e o monitoramento dos projetos, bem como para promover a cultura de gestão e a qualificação dos servidores nessa área. Tal cenário possibilitou a implantação de uma gestão estratégica orientada para resultados (GEOR) no Governo do ES, tendo em vista a necessidade de ampliar a capacidade do governo de entregar resultados à sociedade.

Em 2007, foi implantado o Escritório de Projetos do Governo do ES (PMO-ES) e foi criada a metodologia de gerenciamento de projetos como uma ferramenta da GEOR, com vistas a transformar intenções estratégicas em resultados concretos. Nesse sentido, a metodologia de gerenciamento de projetos nasceu com foco na Gestão Estratégica Orientada para Resultados, que representou um

[...] esforço foi bem sucedido, ampliando a taxa de sucesso dos projetos sob a responsabilidade do governo, aumentando o alinhamento

com a estratégia estabelecida no plano de longo prazo e reduzindo os prazos para sua implantação (ZOGHBI *et al.*, 2013. p. 8).

Em 2008, foi instituída a Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos (SEGEP), tendo sido o primeiro Escritório de Projetos no setor público do Brasil com status de Secretaria de Estado.

Em 2011, com um novo governo, foi instituída a Subsecretaria de Estado de Planejamento e Projetos (SUBEPP), vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, que absorveu as funções antes desempenhadas pela SEGEP e incorporou aquelas relacionadas ao planejamento estratégico do Governo.

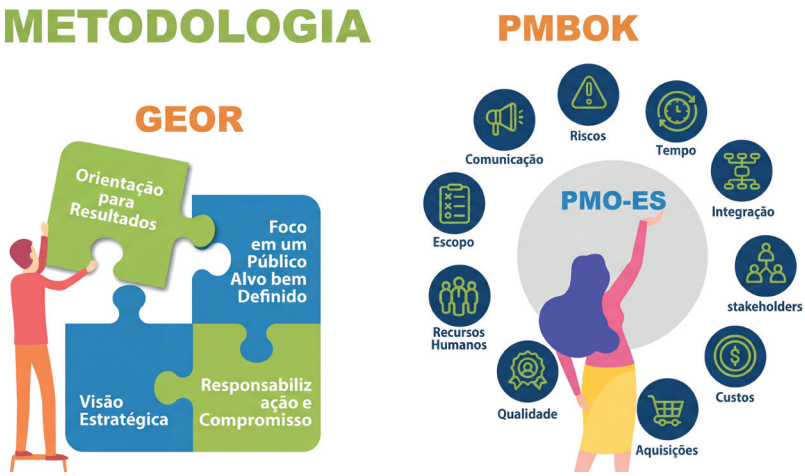
Em 2013, na trajetória de implementação do PMO-ES, foi elaborado o novo Plano de Desenvolvimento do Estado: o ES 2030[10] que atualizou cenários e deu sequência à prática de planejamento de longo prazo no ES.

Em 2025, foi lançado o Plano ES 500 Anos[11], um plano que apresenta diretrizes para a construção de um Espírito Santo mais próspero, sustentável e inovador até 2035.

Atualmente, o PMO-ES tem como responsabilidades: a coordenação técnica da elaboração e das revisões anuais do Planejamento Estratégico de governo; a realização do gerenciamento intensivo dos programas e projetos estratégicos priorizados, garantindo a unidade metodológica das ações de gerenciamento de projetos e o monitoramento de seus desdobramentos, como os resultados finalísticos (indicadores estratégicos); o apoio na estruturação, execução e integração das políticas, programas, projetos e ações da administração estadual, alinhando-os à visão estratégica do governo; a difusão da cultura de gerenciamento de programas e projetos estratégicos, visando à efetividade na destinação dos recursos públicos; e o estímulo e apoio à criação de Escritórios Setoriais de Projetos.

O trabalho realizado pelo PMO-ES tem como fundamentos a Gestão Orientada para Resultados (GEOR) e as boas práticas do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK)[12], conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Fundamentos do trabalho realizado pelo PMO-ES.



Fonte: Adaptação de Gomes (2009) e PMBOK (2017).

A GEOR é caracterizada como um ciclo que se inicia com a tradução dos objetivos de governo, para orientar o estabelecimento dos resultados desejados; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública, a partir do alcance desses resultados; e retroalimenta o sistema de gestão, o que propicia a realização de ações corretivas resultantes dessa avaliação (Gomes, 2009).

O PMBOK, por sua vez, é considerado um conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos, reconhecidos na área como boas práticas, por serem aplicáveis à maioria dos projetos na maior parte das vezes (PMBOK, 2017).

Essa metodologia é o fundamento da implementação do Programa de Gestão para Resultados — Realiza+ —, modelo de gestão utilizado pelo Escritório de Projetos do Governo do Espírito Santo, que será apresentado a seguir.

3. PILARES DO PROGRAMA DE GESTÃO PARA RESULTADOS - REALIZA+

O Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo, Realiza+, foi instituído pelo Decreto nº 4528-R, de 30 de outubro de

2019[13], com o objetivo de ampliar a capacidade do Governo de executar Programas e Projetos Estratégicos e entregar resultados à sociedade.

O Realiza+ abrange secretarias e autarquias da Administração Estadual e tem sua organização e funcionamento em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 4528-R.

A Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), por meio da Subsecretaria de Estado de Planejamento e Projetos (SUBEPP), é responsável pela coordenação executiva do Realiza+.

A SUBEPP, composta pela Gerência de Gestão Estratégica e pela Gerência de Projetos Estruturantes, é onde está localizado o Escritório Central de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo (PMO-ES).

O PMO-ES é a estrutura organizacional que promove a padronização dos processos de governança e gestão de projetos no Governo do Estado e oferece orientações, métodos e ferramentas para os gerentes de programas e projetos. Esse processo é composto por vários componentes essenciais, considerados fatores de sucesso para a execução e gestão dos programas e projetos e para o alcance dos resultados.

3.1 COMPONENTES DO MODELO DE GESTÃO REALIZA+ IMPLEMENTADO PELO PMO-ES

A gestão de programas e projetos estratégicos no governo do Espírito Santo, realizada pelo PMO-ES, possui os seguintes componentes, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 4528-R:

1. Gestão de portfólio e definição dos Projetos

Para a estruturação da Carteira de Programas e Projetos Estratégicos, é realizado o Planejamento Estratégico do Governo, que tem como base diretrizes e documentos norteadores, como o Planejamento de Longo Prazo do estado, o Programa de Governo, a continuidade e perenidade das políticas públicas, diagnósticos, análises, reuniões com a equipe de governo, além das demandas apresentadas pela sociedade durante as Audiências Públicas para elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em seguida, é realizado o Seminário de Planejamento Estratégico para o período da gestão, que conta com a liderança do governador e com a presença do Vice-governador, diretores de autarquias, secretários e subsecretários, líderes de Escritórios Setoriais dos órgãos do governo esta-

dual, gerentes de programas e de projetos, pontos focais e representantes das equipes de todas as secretarias, órgãos e autarquias que compõem o governo. Na oportunidade, são debatidas e consolidadas as prioridades, desafios, indicadores, programas e projetos estratégicos, além das metas de entrega para os quatro anos de gestão. O resultado desse trabalho coletivo é a consolidação da Carteira de Programas e Projetos Estratégicos do Governo do Estado.

Em seguida, cada projeto é desenhado, com escopo, previsão de entrega, etapas, marcos críticos, riscos, prazos e metas. Definidos os programas e projetos estratégicos do Governo do Estado, estes são estruturados, e a execução se inicia por cada secretaria e autarquia, bem como o gerenciamento intensivo dos programas e projetos, para garantir as entregas previstas, relevantes à sociedade capixaba e que sejam, efetivamente, realizadas (Duboc, 2025).

A cada ano, são realizadas as revisões do planejamento estratégico e a avaliação da execução dos programas e projetos estratégicos, compondo, assim, todo o processo da gestão do portfólio do Governo do Estado do Espírito Santo, conforme ilustrado na figura 2.

Figura 2 - Gestão de Portfólio de Programas e Projetos Estratégicos do Governo do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

A definição dos projetos que farão parte da Carteira Estratégica do governo é realizada mediante a análise, seleção e priorização por meio de critérios objetivos, que garantem transparência à tomada de decisão, bem como assertividade na escolha dos projetos a serem desenvolvidos, uma vez que os recursos são escassos e as demandas da sociedade por políticas públicas são abundantes (Espírito Santo, 2019).

O objetivo da análise, seleção e priorização de projetos é aplicar critérios objetivos, a partir do inventário de projetos, para selecionar e priorizar aqueles que mais se alinham à estratégia governamental delineada no Planejamento Estratégico[14], e que apresentem maior viabilidade de implantação. Como resultado dessa análise, consolida-se o portfólio de projetos estratégicos que concentrará os esforços da ação governamental (Espírito Santo, 2023). A aplicação dessa metodologia é imprescindível para a definição da Carteira de Projetos Estratégicos a serem executados e monitorados durante os quatro anos de governo, conforme figura 3.

A seleção e a priorização dos projetos são realizadas seguindo critérios como capacidade de execução física e financeira, capacidade de articulação, maturidade do projeto, abrangência, grau de alinhamento estratégico, dentre outros.

Enquanto a gestão de portfólio de projetos conceitualmente prioriza objetivando maior lucro para projetos na iniciativa privada (maior resultado com menor risco), a gestão de portfólio do Governo do ES inclui na lista de candidatos a projetos todas as iniciativas de alta relevância. Isso se justifica pela necessidade de considerar todas as iniciativas capazes de gerar alto impacto positivo para a sociedade, mesmo aquelas que atualmente têm menor capacidade de implementação e que, portanto, exigirão maior esforço de gerenciamento (Cappeletti *et al.*, 2018, p. 36-37).

2. Gerenciamento intensivo

Definidos os programas e projetos estratégicos do Governo do Estado no Planejamento Estratégico, estes são estruturados, e inicia-se o gerenciamento intensivo, a fim de garantir que as entregas previstas, relevantes à sociedade capixaba, sejam efetivamente realizadas.

Para tornar realidade os resultados previstos, a governança do modelo de gestão conta com a mobilização da linha decisória dos projetos, desde o gerente de projeto e sua equipe até a alta gestão do governo, conforme figura 4.

Figura 3 - Metodologia de Análise, Seleção e Priorização de Projetos Estratégicos do Governo do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

Figura 4 - Processo Decisório do Gerenciamento Intensivo dos Projetos Estratégicos do Governo do Espírito Santo.

Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

Coordenadas pela Secretaria de Economia e Planejamento, por meio do Escritório de Projetos, as reuniões periódicas de monitoramento intensivo são realizadas sob a liderança do governador, com as presenças do Vice-governador, dos diretores de autarquias, secretários de estado e demais gestores envolvidos nos programas e projetos de cada eixo de atuação.

O andamento das ações de cada eixo é revisitado pelo governador, em média, a cada dois meses, conforme figura 5.

A execução de projetos exige permanente atenção ao alcance dos resultados definidos, levando à necessidade de monitoramento contínuo e de alta frequência, que garanta acompanhamento, análise e tomada de decisão, para que as restrições sejam removidas e os projetos sejam executados conforme planejado. As reuniões de gerenciamento intensivo podem variar de acordo com cada projeto e cada fase em que se encontram, sendo realizadas com o Gerente do Projeto, com a equipe do projeto e com o Gestor do Projeto, por parte do Escritório (Bruna *et al.*, 2017).

Essas reuniões de gerenciamento intensivo de projetos são parte constitutiva do PMO-ES desde sua concepção, como indicado por Zoghbi *et al.* (2013). Elas são presididas pelo governador, com as presenças do Vice-governador, Secretários, Subsecretários, Líderes dos Escritórios Setoriais, gerentes de programas e projetos, pontos focais e representantes das equipes de todas as secretarias e autarquias que compõem o Governo do Espírito Santo.

As autoras Zoghbi *et al.* (2013) destacam que, nessas reuniões, avaliam-se o andamento do cronograma e dos custos, bem como a identificação e a resposta aos riscos dos projetos, ocasião em que também são atualizadas as entregas realizadas e os marcos críticos superados. Todos os encaminhamentos são registrados como medidas de gestão a serem tomadas por diferentes responsáveis, em prazos combinados, e são monitorados até a próxima reunião. Das reuniões com a alta gestão, são geradas atas e disponibilizadas a todos os envolvidos, para monitoramento dos encaminhamentos.

Esse conjunto de reuniões e procedimentos é definido pela metodologia de gerenciamento de projetos, cuja manutenção e aprimoramentos constantes são realizados pelo PMO-ES. Os métodos e práticas são fundamentados nos preceitos da GEOR e alinhados às boas práticas do Instituto de Gerenciamento de Projetos (PMI) (Cappelletti *et al.*, 2018).

Figura 5 – Reuniões de Gerenciamento Intensivo com o Governador.

Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

3. Comissão de Análise Estratégica

A Comissão Especial de Análise e Mudança tem como objetivo avaliar mudanças de escopo, cronograma, custo e metas, bem como a inclusão e a exclusão de projetos na Carteira Estratégica do governo, visando analisar impactos nos custos, prazos e na qualidade.

Também tem o objetivo de subsidiar o governador na tomada de decisões referentes à inclusão, exclusão e mudanças no escopo, no custo, no prazo e nas entregas dos programas e projetos integrantes do Programa de Gestão para Resultados do Governo do Espírito Santo, Realiza+.

A avaliação para inclusão de programas e/ou projetos na Carteira de Programas e Projetos Estratégicos do Realiza+ considera dois grupos de critérios: relevância estratégica e viabilidade de implantação[15]. Esse processo de análise de mudanças nos programas e projetos também compõe a gestão de portfólio, conforme ilustra a figura 6.

4. Sistema de Gerenciamento Estratégico de Programas e Projetos (Open PMO)

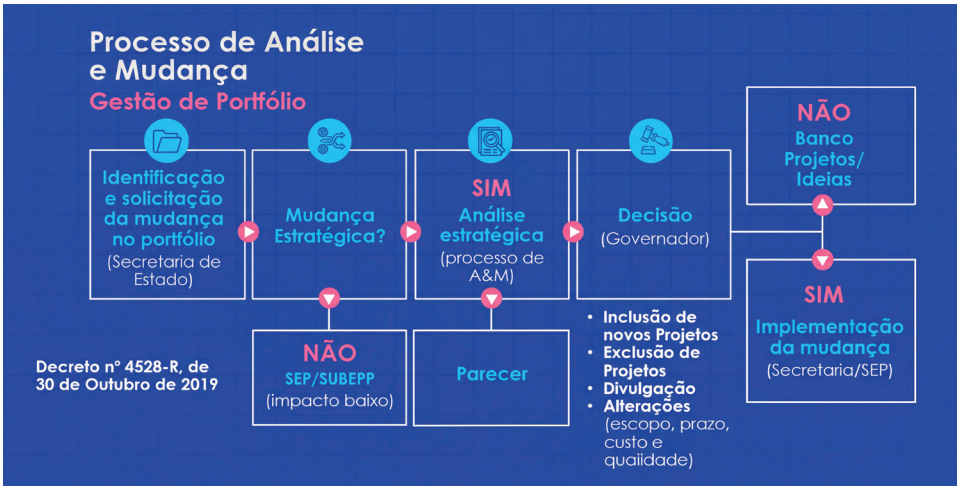
Todos os Programas e Projetos Estratégicos do governo são estruturados e acompanhados no Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo do Espírito Santo (Open PMO).

O Sistema é a principal ferramenta de apoio à metodologia de gestão de projetos, pois permite acompanhamento online e em tempo real das informações dos projetos, como objetivo, público-alvo, resultados, marcos críticos, cronograma, atividades, riscos, status e avanço físico-financeiro das entregas, dentre outros. Além disso, possibilita a gestão dos indicadores estratégicos, das diretrizes e entregas do plano estratégico e a emissão de relatórios gerenciais, conforme ilustra a figura 7.

5. Rede de Pontos Focais

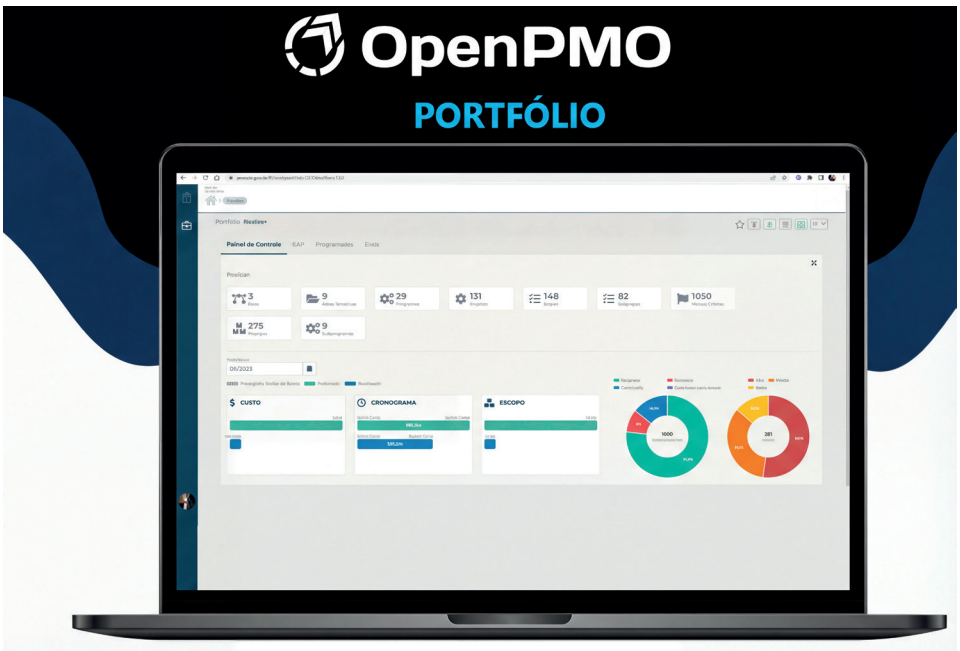
A Rede de Pontos Focais é constituída por pessoas de referência de órgãos ou entidades não finalísticos do Governo Estadual, com o objetivo de dar celeridade aos processos. Componente presente em toda a existência do PMO-ES, essa rede é formada por representantes dos principais órgãos-meio do Governo, para garantir um fluxo diferenciado de tramitação dos processos administrativos críticos relacionados aos projetos estratégicos, de forma mais célere e adequada.

Figura 6 - Processo de Análise e Mudança.



Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

Figura 7 - Sistema de Gerenciamento Estratégico de Programas e Projetos (Open PMO).



Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

Atualmente, é composta por um técnico dos órgãos: Procuradoria Geral do Estado (PGE), Secretaria de Controle e Transparência (SECONT), Instituto de Meio Ambiente (IEMA), Departamento de Edificações e Rodovias do Espírito Santo (DER) e Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) e Secretaria de Governo (SEG).

Esses profissionais auxiliam as equipes de projetos e o PMO-ES, com orientações na instrução dos processos jurídicos, em controladoria/auditoria, licenciamentos ambientais, execução de obras civis e desapropriações (Zoghbi *et al.*, 2013; Cappelletti *et al.*, 2018). A Rede de Pontos Focais é ilustrada na figura 8:

A Rede de Pontos Focais compõe o Fluxo Diferenciado de Processos, cujo objetivo é dar celeridade aos processos relacionados aos Programas e Projetos Estratégicos em tramitação no Governo do Estado do Espírito Santo.

6. Selo de Priorização de Processos

Associado à Rede de Pontos Focais, o Selo de Priorização visa otimizar a tramitação dos processos relacionados a programas e projetos estratégicos. Para garantir celeridade no andamento, esses processos são identificados por um Selo de Priorização, com vistas a facilitar sua identificação e a comunicação, em todos os setores em que tramitarão, de forma a receberem tratamento diferenciado, devendo ser priorizados dentre as demandas comuns (Zoghbi *et al.*, 2013; Cappelletti *et al.*, 2018). A figura 9 ilustra o Selo Estratégico.

7. Escritórios Setoriais de Projetos

Contribuem para o acompanhamento e para a ampliação da capacidade de entrega dos programas e projetos estratégicos.

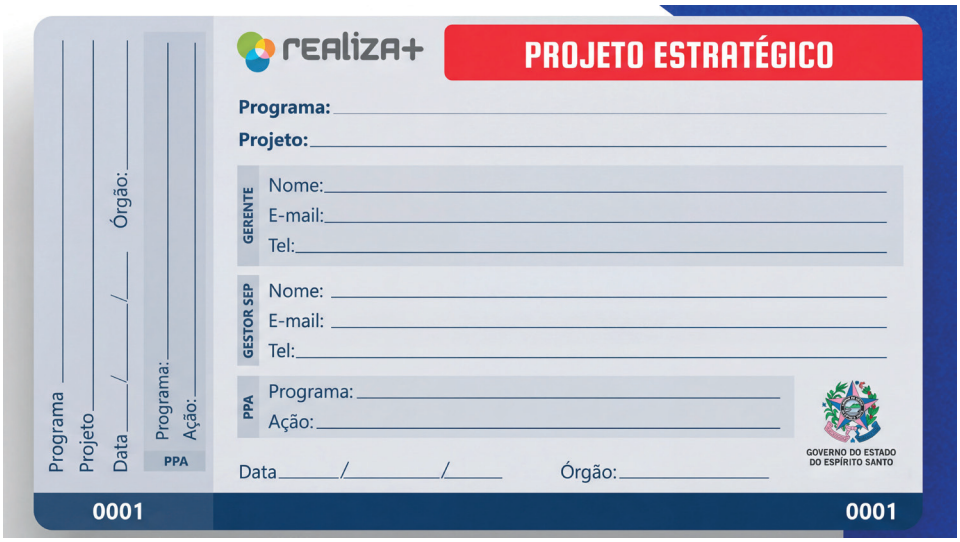
É responsabilidade de cada Secretaria e Autarquia do Poder Executivo Estadual instituir o Escritório Setorial de Projetos, que ficará localizado em setor cuja área de atuação esteja relacionada ao planejamento, por meio de Portaria do Secretário de cada pasta, com indicação do líder do Escritório Setorial de Projetos e de sua equipe.

O Escritório Setorial de Projetos tem como objetivos: coordenar o processo de planejamento estratégico do Governo do Estado do Espírito Santo em sua Secretaria; gerenciar intensivamente os programas e projetos estratégicos do Governo Estadual, garantindo a unidade metodológica

Figura 8 - Rede de Pontos Focais e Fluxo Diferenciado de Processos.

Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento - Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

Figura 9 - Selo Estratégico.



Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento - Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

das ações de gerenciamento de projetos; monitorar o desempenho da Carteira de Programas e Projetos Estratégicos de sua Secretaria; fomentar as ações e a cultura de gerenciamento de projetos e planejamento estratégico em sua Secretaria; e monitorar e atualizar os indicadores de programas e projetos estratégicos.

8. Acompanhamento diferenciado da execução orçamentária

A busca pelo alinhamento do Planejamento Estratégico ao Orçamento levou à criação dos Planos Orçamentários (PO's): elementos gerenciais da gestão orçamentária que viabilizam a alocação de recursos para os Projetos Estruturantes e demais ações prioritárias e permitem seu acompanhamento financeiro, conforme ilustra a figura 11.

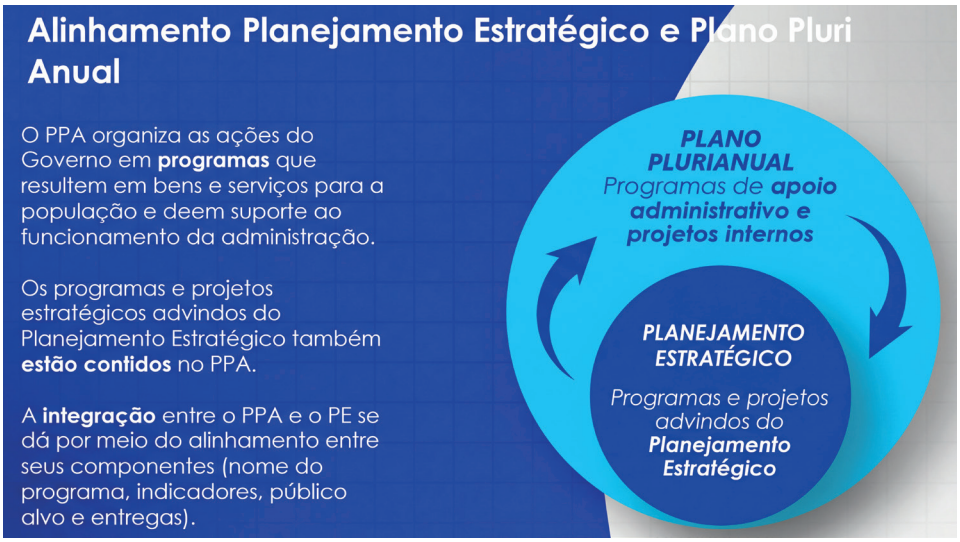
O modelo de gestão fundamentado no Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo, Realiza+, implementado pelo PMO-ES, possibilitou ao Estado ser referência nacional em planejamento e gestão de projetos, sendo reconhecido e premiado ao longo de sua trajetória de atuação. Destacam-se as seguintes premiações e reconhecimentos:

- **Em 2012:** Finalista do Prêmio PMO do Ano, pela Revista *Project Management* (PM).
- **Em 2013:** Menção Especial Destaque Gestão para Resultados Realiza+, pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) do Estado do Espírito Santo; Prêmio Melhores Práticas Gestão Estratégica Orientada para Resultados, no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública; e Prêmio PMO do Ano, pela Revista *Project Management* (PM).
- **Em 2014:** Prêmio Projeto Inovador do Ano Reconstrução ES, pela Revista *Project Management* (PM).
- **Em 2017:** Finalista do Prêmio PMO do Ano, pela Revista *Project Management* (PM).
- **Em 2021:** Semi-finalista do Prêmio PMO do Ano, pela Revista *Project Management* (PM); e finalista do Prêmio Projeto Corporativo do Ano: Estado Presente em Defesa da Vida, pela Revista *Project Management* (PM).
- **Em 2022:** Finalista do Prêmio Inoves — Programa Estado Presente em Defesa da Vida —, pela Secretaria de Estado de Gestão

Figura 10 - Escritórios Setoriais de Projetos.

Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

Figura 11 - Alinhamento Planejamento Estratégico e Plano Pluri Anual.



Fonte: Elaboração de Secretaria de Economia e Planejamento – Subsecretaria de Planejamento e Projetos.

e Recursos Humanos (SEGER) do Estado do Espírito Santo.

- **Em 2023:** Melhor PMO do Estado do Espírito Santo, pelo *Project Management Institute* do Espírito Santo (PMI-ES).
- **Em 2024:** Melhor PMO do Brasil, pelo *Project Management Institute* (PMI) Brasil.
- **Em 2025:** Excellence Distinction Portfolio Management, pelo PMI PMO Brazil Awards; e segundo lugar como Melhor Escritório de Projetos, pelo PMI PMO Brazil Awards.

3.2 RESULTADOS E IMPACTOS

A atuação do Escritório de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo (PMO-ES), por meio da coordenação do Modelo de Gestão Realiza+, tem gerado resultados expressivos e impactos estruturantes para a administração pública estadual. Os principais destaques incluem:

1. Âmbito Organizacional

- Maior integração entre órgãos públicos e entre diferentes políticas setoriais;
- Profissionalização das práticas de gerenciamento de projetos;
- Alinhamento efetivo do planejamento estratégico ao portfólio de programas e projetos;
- Aumento da celeridade dos processos internos;
- Ampliação da capacidade do Estado de entregar resultados consistentes à sociedade.

2. Gestão Fiscal

- 1º lugar em transparência e governança pública (2025), segundo a Transparência Internacional – Brasil;
- Nota A+ na Capacidade de Pagamento dos Estados (CAPAG) por 14 anos consecutivos, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional;
- 1º lugar nacional em Solidez Fiscal (CLP/2024);
- 1º lugar do Sudeste em Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (CLP/2024).

3. Investimentos Públicos

- Estado que mais realizou investimentos no Brasil (Tesouro Nacional/2023);
- R$ 15,7 bilhões investidos em projetos estratégicos entre 2019 e 2025;
- R$ 20 bilhões em investimentos totais no período — equivalentes a 20% da receita estadual, percentual significativamente superior à média nacional de 6%;
- 2º lugar do país em investimentos em infraestrutura (CLP/2025), com mais de 1.000 km de estradas executadas e investimentos em três aeroportos regionais: Aeroporto de Linhares, Aeroporto de Cachoeiro de Itapemirim e Aeroporto das Montanhas Capixabas;
- R$ 137,6 bilhões anunciados para a carteira de investimentos públicos e privados prevista para 2024–2029.

4. Segurança Pública

- Melhores indicadores dos últimos 30 anos em 2025, consolidando avanços históricos no enfrentamento à violência.

5. Desenvolvimento Social

- Taxa de desemprego de 4%, inferior à média nacional;
- 2ª maior expectativa de vida do Brasil (79,8 anos);
- Melhor desempenho do País no Ideb do Ensino Médio, com destaque no Ranking de Educação do CLP;
- Criação do Fundo Soberano do Espírito Santo, iniciativa pioneira no país, com mais de R$ 1,5 bilhão destinado à sustentabilidade das próximas gerações (Duboc, 2024).

6. Sustentabilidade

- 1º lugar nacional em Recuperação de Áreas Degradadas e em Transparência das Ações de Combate ao Desmatamento (CLP/2024)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo do Estado do Espírito Santo tem se destacado, em âmbito nacional, pela adoção consistente de práticas de Gestão Orientada para Resultados na administração pública, tendo como principal instrumento o seu Escritório de Projetos Corporativo (PMO-ES). A coordenação do Modelo de Gestão Realiza+ pelo PMO-ES tem produzido avanços expressivos, evidenciados pelo fortalecimento da integração entre órgãos e políticas públicas, pelo alinhamento efetivo entre o planejamento estratégico e o portfólio de projetos e pela ampliação da capacidade de entrega de resultados à sociedade (Zoghbi *et al.*, 2013; Cappelletti *et al.*, 2018).

O Espírito Santo alcançou indicadores de destaque, como o 1º lugar em transparência e governança pública (2025), a manutenção da Nota A+ por 14 anos consecutivos na CAPAG, o 1º lugar nacional em Solidez Fiscal e o 1º lugar do Sudeste em Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (CLP, 2024). Esses resultados contribuíram para que o Estado se tornasse o que mais investiu no Brasil em projetos estratégicos, com forte atuação em infraestrutura, incluindo a execução de mais de 1.800 quilômetros de estradas e investimentos em três aeroportos regionais capixabas.

Na segurança pública, o Espírito Santo registrou, em 2025, os melhores indicadores dos últimos 30 anos. No campo social, destacou-se pela taxa de desemprego de 4%, inferior à média nacional, pela segunda maior expectativa de vida do país (79,8 anos) e pelo melhor Ideb do Brasil no Ensino Médio, além de obter posição de destaque no Ranking de Educação do CLP. Soma-se, ainda, a criação do Fundo Soberano do Espírito Santo, iniciativa pioneira no país, com mais de R$ 1,5 bilhão destinado à sustentabilidade das próximas gerações.

Esses resultados elevaram o Espírito Santo ao patamar de referência nacional em planejamento e gestão de projetos. O PMO-ES foi reconhecido como Melhor PMO do Estado do Espírito Santo (2023), Melhor PMO do Brasil (2024), recebeu a distinção Excellence Distinction Portfolio Management (2025) e foi eleito o 2º Melhor Escritório de Projetos do Brasil, reafirmando sua excelência na gestão pública.

A experiência capixaba demonstra que, quando o planejamento, a gestão de projetos e o compromisso com as pessoas caminham de forma integrada, a administração pública se torna capaz de entregar resultados

consistentes, promover desenvolvimento e construir um legado duradouro para as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

A GAZETA. **ES fica em 1º lugar no ranking de transparência e governança pública**. Vitória, 2025. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/es/politica/es-fica-em-1-lugar-no-ranking-de-transparencia-e-governanca-publica-0925. Acesso em: 19 fev. 2026.

A GAZETA. **ES é reconhecido com nota A no tesouro nacional**. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/es/economia/es-e-reconhecido-com-nota-a-no-tesouro-nacional-pelo-14-ano-seguido-0925. Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Capítulo II: Da Seguridade Social. In: VIEIRA, Jair Lot (superv.). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 9. ed. rev. e atual. Bauru, SP: EDIPRO, 2000. p. 96-102. (Série Legislação).

BRUNA, J. M.; PESTANA, C. V. S.; NASCIMENTO, L. F. G. 10 anos do Escritório de Projetos do Governo do Estado do ES: inovações e fatores críticos de sucesso e continuidade. **Revista Universo PM**, Minas Gerais, 2017.

CAPPELETTI, V. *et al*. Excelência em projetos públicos? Claro que é possível! O caso do PMO-ES. **Revista Project Design Management**, [s. l.], v. 16, n. 79, 2018.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf. Acesso em: 5 jan. 2018.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030**: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/SAE, 2013. v. 1, p. 135-194. Disponível em: http://books.scielo.org. Acesso em: 10 fev. 2018.

DUBOC, A. R. F. Modelo de gestão coloca Espírito Santo na frente em investimentos públicos. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DO PLANEJAMENTO. **Planejamento e Futuro**. [S. l.], n. 1, p. 72-76, dez. 2024. Disponível em: https://

www.agazeta.com.br/artigos/do-planejamento-a-entrega-como-o-es-se-tornou-referencia-em-gestao-publica-1225. Acesso em: 19 fev. 2026.

DUBOC, A. R. F. Do planejamento à entrega: como o ES se tornou referência em gestão pública. **A Gazeta**, Vitória, 8 dez. 2025. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/do-planejamento-a-entrega-como-o-es-se-tornou-referencia-em-gestao-publica-1225. Acesso em: 19 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025**. Vitória, 2025. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/plano-de-desenvolvimento-es-2025. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030**. Vitória, [20--]. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/plano_es_2030/. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Livro Planejamento Estratégico 2019-2022**. Vitória, 2019. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/acessoInformacao/PLANEJAMENTO%20ESTRAT%C3%89GICO%20GOVERNO%20ES%202019-2022.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Livro Planejamento Estratégico 2023-2026**. Vitória, 2023. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/Livro%20-%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20①.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo ES 500 Anos**. Vitória, [20--]. Disponível em: https://es500anos.com.br/. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Escritório de projetos do Governo do Estado vence o prêmio Melhores do Ano**. Vitória, 2023. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/escritorio-de-projetos-do-governo-do-estado-vence-o-premio-melhores-do-ano. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. **Escritório de projetos do Governo do Estado recebe premiações da maior Associação Global de**

Gestão de Projetos. Vitória, 2024. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/escritorio-de-projetos-do-governo-do-estado-recebe-premiacoes-da-maior-associacao-global-de-gestao-de-projetos. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 4528-R, de 30 de outubro de 2019. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 31 out. 2019. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4607#/p:33/e:4607. Acesso em: 18 fev. 2026.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_f2_q34_37_38_39_40_tese_eduardogranha_leonardo_ferreira_140813.pdf. Acesso em: 5 jan. 2018.

KANUFRE, R. A. M.; REZENDE, D. A. **Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal**: o caso da prefeitura de Curitiba. [S. l.], 2012. Disponível em: [URL local omitida]. Acesso em: 5 jan. 2018.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)**. 6. ed. Newton Square, Pensilvânia: PMI, 2017.

SILVA, A. C. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2013. p. 1-9. Disponível em: http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf. Acesso em: 2 jan. 2018.

TERTO, D. C.; PEREIRA, R. L. A. **A nova gestão pública e as atuais tendências da gestão educacional brasileira**. [S. l.: s. n.], 2011. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0121.pdf. Acesso em: 5 jan. 2018.

ZOGHBI, J. de F. G.; CALVI, K. U.; MARTINS, V. S. Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo: Realiza+. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais** [...]. Brasília, DF: CONSAD, 2013.

NOTAS

1 Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/do-planejamento-a-entrega-como-o-es-se-tornou-referencia-em-gestao-publica-1225 Também disponível em: https://www.agazeta.com.br/es/politica/es-fica-em-1-lugar-no-ranking-de-transparencia-e-governanca-publica-0925

2 Também em 2025. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/es/economia/es-e-reconhecido-com-nota-a-no-tesouro-nacional-pelo-14-ano-seguido-0925

3 Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/do-planejamento-a-entrega-como-o-es-se-tornou-referencia-em-gestao-publica-1225

4 São garantias jurídicas (civis, sociais, políticas) fundamentais. No Brasil, estão centrados na dignidade da pessoa humana.

5 É o ato de tirar o direito do papel e transformá-lo em realidade. Exemplo: um hospital funcionando é a efetivação do direito à saúde.

6 É a estrutura organizacional que promove a padronização dos processos de governança e gestão de projetos no Governo do Estado do Espírito Santo e oferece orientações, métodos e ferramentas para os gerentes de programas e projetos. Está localizado na Subsecretaria de Planejamento e Projetos, na Secretaria de Economia e Planejamento.

7 Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/escritorio-de-projetos-do-governo-do-estado-vence-o-premio-melhores-do-ano

8 Durante o 19º Congresso Brasileiro de Gestão, Projetos e Liderança (CBGPL), realizado na cidade do Rio de Janeiro.

9 Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/plano-de-desenvolvimento-es-2025

10 Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/plano_es_2030/

11 Disponível em: https://es500anos.com.br/

12 Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/acessoInformacao/PLANEJAMENTO%20ESTRAT%C3%89GICO%20GOVERNO%20ES%202019-2022.pdf

13 Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4607#/p:33/e:4607?find=Decreto%204528-R

14 Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/Livro%20-%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20①.pdf

15 A análise considera os seguintes critérios: Capacidade de execução física e financeira; Capacidade de articulação; e maturidade do projeto.

Edmar Moreira Camata
Luiz Henrique Rocha Santos

Balanço crítico da aplicação da lei nº 12.846/2013 nos últimos 10 anos no Brasil e no Espírito Santo

Edmar Moreira Camata

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), mestre em Políticas Anticorrupção pela Universidade de Salamanca - Espanha, com especializações em Gestão Integrada em Segurança Pública e Ministério Público e Defesa da Ordem Jurídica, e MBA em Gestão Pública. Em 2006 ingressou, por meio de concurso, na Polícia Rodoviária Federal, no cargo de agente de polícia, do qual se encontra licenciado desde janeiro de 2019, quando assumiu a Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo, onde permanece.

Luiz Henrique Rocha Santos

Advogado. Especialista em Direito Digital e Proteção de Dados pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Atua como supervisor na Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno multifacetado e complexo, de modo que definições muito específicas acabam não abarcando completamente essa prática nefasta e todas as suas formas de manifestação, sendo definida pela Transparência Internacional como "abuso de poder confiado para ganhos privados" (Transparência Internacional, 2024, tradução nossa).

Em sentido semelhante, Gianfranco Pasquino (1998, p. 291) conceitua a corrupção como "fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas". Para Robert Klitgaard (1991, p. xi) "a corrupção existe quando um indivíduo ilicitamente coloca interesses pessoais acima daqueles do povo e dos ideais aos quais ele ou ela se comprometeram a servir" (tradução nossa).

Em uma tentativa de explicar os motivos para a existência de tal fenômeno, Zani Andrade Brei (1996, p. 104, *apud* Johnston, 1982) faz menção a três perspectivas que buscam justificar a corrupção. A primeira, denominada perspectiva *personalística*, vê a corrupção como "más ações de gente ruim", ou seja, fruto da perversidade humana. Aqui, o conceito se aproxima do aspecto da moralidade, sendo a corrupção resultado da ganância natural do homem e de sua tendência à racionalização.

A segunda é a perspectiva *institucional*, na qual a corrupção se originaria de problemas da administração, como a burocracia e a rigidez trazida por leis e regulamentos. Nessa visão, líderes corruptos seriam os responsáveis por difundir as práticas ímprobas como forma de "driblar" a burocracia e os regulamentos, muitas vezes se aproveitando de brechas criadas ou preexistentes, sempre em benefício próprio.

A terceira e última é a perspectiva *sistêmica*, na qual a corrupção surgiria a partir da relação do governo com o público, se integrando como parte do sistema político e se traduzindo como uma das várias formas de influência. Sob essa ótica, a corrupção parece um fenômeno intrínseco à organização estatal, e, portanto, inevitável no mundo contemporâneo.

Apesar de ser comum a associação da corrupção a aspectos culturais e sociais, como aduz o próprio Gianfranco Pasquino (1998, p. 292) em: "A Corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço", ele também destaca que a corrupção deve ser considerada em termos de legalidade e ilegalidade, e não de moralidade e imoralidade. Afinal, existem situações e comportamentos que são avaliados de maneira diferente quando ocorrem no setor público e no setor privado (1998, p. 292).

De toda forma, este capítulo não pretende se estender no debate conceitual da corrupção, suas causas, efeitos e demais nuances, mas tão somente contextualizar brevemente o fenômeno e compreender a prevalência de sua relação complexa com o sistema, as instituições e a sociedade.

Diante do marco de dez anos de vigência da Lei Federal nº 12.846 de 2013, torna-se oportuno não só discutir a aplicação da legislação desde o início de sua vigência, em janeiro de 2014, mas também trazer à tona o combate à corrupção de maneira geral – sua origem e seus efeitos, no Brasil e no mundo.

2. A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO TRANSNACIONAL, CULTURAL E HISTÓRICO

Fato é que a mazela da corrupção não é um problema isolado que se restringe a um único país (seja a corrupção no âmbito público ou no âmbito privado), sendo um fenômeno multinacional. É comum que países com índices semelhantes (altos ou baixos) de corrupção estejam próximos geograficamente, o que se acentua ainda mais por consequência da globalização.

A Transparência Internacional divulga anualmente, em sua *webpage,* o Índice de Percepção da Corrupção desde 1995. Trata-se de um mapa/gráfico que avalia 180 países e territórios, atribuindo notas em uma escala

de 0 a 100, baseadas na percepção de integridade nesses países. Quanto maior a nota, maior é essa percepção e, consequentemente, menores são os indícios de corrupção. A partir desse indicador, é possível observar o quanto a corrupção é um fenômeno presente na sociedade contemporânea, concentrando-se em determinados polos e se espalhando ao redor desses epicentros com intensidade e gravidade variadas.

De certa forma, a corrupção pode ser compreendida como uma doença, e seu característico alastramento entre estados soberanos vizinhos, como uma verdadeira epidemia. Concordando com essa visão, Raphael Rodrigues Soré (2019, p. 43) faz uma interessante associação:

> Guardando relações com os fenômenos em epígrafe citados, a corrupção apresenta características aproximadas das enfermidades infecciosas que se alastram por regiões a fio.
>
> Como as epidemias, a corrupção mata, mas também como elas a corrupção encontra aliados no subdesenvolvimento, na desorganização estatal, no aparelho social desordenado, na obscuridade das informações, etc. Não à toa, os mapas de epidemias também não apresentam quadro muito diverso do da corrupção, como demonstra a pesquisa da OMS (Organização Mundial da Saúde) sobre incidência da tuberculose ao redor do mundo.
>
> Ao mesmo passo em que possuem um padrão de distribuição parecido pelo globo, as epidemias e a corrupção também coincidem nas formas de prevenção e controle. Assim como as epidemias, a corrupção ganha profunda transnacionalidade com a globalização do fluxo de bens e pessoas e, assim como aquelas, é raro encontrar ilhas de resultado negativo em meio a diversos países de resultado positivo e vice-versa, apresentando-se regiões de bons resultados, regiões de maus resultados e, entre elas, certa zona de transição.

Infere-se que, pela sua natureza econômica, a corrupção tende a acompanhar as relações comerciais e diplomáticas entre os países. O Brasil, com seu intenso trânsito comercial e diplomático com os vizinhos, acaba exercendo certa influência em diversos setores de outros países, inclusive no que tange à corrupção. Não é por acaso que diversos desdobramentos da Lava Jato foram observados em países como Argentina e Peru, em situa-

ções em que empresas brasileiras comprovadamente corromperam agentes públicos desses países.

Trata-se de um típico exemplo de corrupção, uma vez que empresas brasileiras pagaram autoridades estrangeiras para obter contratos com a administração pública e outros benefícios indevidos. Destaca-se que ações em que não há o pagamento direto de quantia ao agente público, mas que, ainda assim, vulneram bens coletivos, como práticas de cartel em licitações e fraudes contra a administração pública, também são corruptas. O resultado final é sempre o mesmo: uma ação indevida que prejudica terceiros, seja a economia pública ou o próprio Estado, que é obrigado a adquirir bens por um valor superior ao de mercado ou enfrentar outros tipos de prejuízo.

Ao observar novamente o ICP 2023 no site da Transparência Internacional (Transparência Internacional, 2024), confirma-se que a percepção de Soré é muito pertinente, na medida em que, de maneira geral, os países com menor percepção de integridade no índice compartilham fronteira com nações em situação semelhante, sendo o inverso também verdadeiro. O Brasil, com classificação 36 no índice, compartilha resultados insatisfatórios com seus vizinhos: Argentina (37), Paraguai (28), Peru (33), Bolívia (29), Venezuela (13), entre outros, com o Uruguai (73) sendo a exceção mais próxima na América Latina.

Não se trata de exagero afirmar que o aumento da corrupção no Brasil contribuiu para o aumento de práticas corruptas em países vizinhos, e vice-versa, o que reforça ainda mais a tese de Soré de que a "troca de corrupção" entre países se assemelha ao fluxo de mercadorias e pessoas entre eles, processos transnacionais intensificados pela globalização.

Nesse contexto, medidas de combate à corrupção unicamente em nível nacional se mostram extremamente ineficazes, sendo o esforço internacional também necessário na luta contra essa 'epidemia'. É nesta perspectiva que surgem os primeiros tratados e convenções internacionais de combate à corrupção, justamente como uma resposta a essa 'contaminação' em cadeia de países próximos – uma verdadeira tentativa de atacar o problema, abrangendo toda a sua esfera de impacto, isto é, o cenário internacional.

A primeira lei de combate à corrupção com efeitos internacionais foi a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), dos Estados Unidos, de 1977, destinada a reprimir organizações americanas – ou aquelas envolvidas com os EUA de alguma forma, como filiais americanas, ações america-

nas, contas correntes americanas ou operações empresariais realizadas em moeda americana – em atos de corrupção no exterior.

A grande importância da FCPA residia na pressão internacional que ela exerceu sobre outros países que mantinham relações comerciais com os EUA, forçando esses Estados soberanos a adotarem legislações anticorrupção devido à crescente competitividade entre empresas transnacionais.

A legislação americana passou a ter aplicação ainda maior a partir da década de 1990, período no qual também ocorreu a primeira grande convenção de combate à corrupção, a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (1996), da qual o Brasil é signatário. No ano seguinte, uma nova convenção internacional foi recepcionada pelo Brasil, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997), no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta convenção foi ratificada pelo Brasil no dia 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, sendo seu principal objetivo prevenir e combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.

Após ceder à pressão internacional e assumir o compromisso com a OCDE para se ajustar às então novas condutas mundiais de política pública contra a corrupção corporativa, o Brasil iniciou uma caminhada para estruturar uma lei que instituiria sanções às pessoas jurídicas que praticassem atos de corrupção. Todavia, esse percurso se mostrou árduo inicialmente, dado que o projeto de combate à corrupção foi postergado por longos anos, em detrimento de outras pautas julgadas mais "importantes" pelo Congresso Nacional, de forma que a produção e homologação da legislação brasileira contra a corrupção parecessem distantes por muito tempo.

Seja por coincidência ou pela vivacidade da sociedade brasileira como um todo, em meados de 2013, iniciaram-se nas ruas (primeiro na cidade de São Paulo) manifestações populares contra a corrupção que assolava o país. Um movimento que se iniciou devido ao aumento do valor da passagem do transporte público no âmbito municipal acabou evoluindo para protestos em todo o país contra o governo e a corrupção em evidência à época.

Diante disto, Vinicius de Oliveira Silva (2015, p. 269) conclui que "A pressão nas ruas do Brasil e possivelmente a cobrança internacional pelo cumprimento já atrasado das convenções, formaram o ambiente ideal para

a aprovação da Lei Anticorrupção". De fato, os desdobramentos sociais do período aliados ao compromisso, há muito firmado com a OCDE, foram instrumentais para o tardio nascimento da Lei Federal nº 12.846/2013.

Apelidada de "Lei Anticorrupção" – LAC, ou "Lei da Empresa Limpa", tem certa significância especial no contexto brasileiro, indo além de ser a primeira legislação focada na repressão e prevenção de condutas corruptas praticadas por pessoas jurídicas. Isso porque, remetendo-se novamente ao aspecto cultural, reconhece-se que o Brasil é um país que historicamente e culturalmente é favorável à corrupção.

A corrupção institucional como conhecemos hoje remete às origens do Brasil. Como resume Guilherme Weber (2023, p. 53, *apud* Lobo da Costa, 2013, p. 4-9), a Administração Pública brasileira no período colonial contava com Governadores-Gerais que praticavam verdadeiro esbulho do patrimônio público. Alguns tinham seus bens confiscados ao retornarem à Corte portuguesa; outros eram depostos, como Mendonça Furtado, e outros expulsos, como João Tavares Roldão. Acresça-se ainda que muitos contratos para autorização do comércio de mantimentos na colônia eram obtidos por meio de suborno ou do recebimento de títulos, honrarias e favores. Em outras palavras, os servidores públicos do Brasil colonial eram sedentos por vantagens econômicas e privadas, pouco se importando com o bem público.

Nesse sentido, é importante fazer um pequeno adendo. Quando se diz que o Brasil, culturalmente, favorece práticas de corrupção, não se quer dizer o brasileiro é, por natureza, desonesto. Na verdade, como muito bem demonstra Dan Ariely (2012, p. 237-254), experimentos práticos desligados de um contexto cultural revelam que pessoas de diferentes países e culturas têm a mesma propensão a ser desonestas, sendo que os fatores distintivos que justificam diferentes níveis de conformidade pelo mundo estão ligados justamente ao aspecto cultural, aos sistemas legais e aos incentivos à desonestidade em cada região.

Infere-se que fatores externos, como a cultura e a lei de cada país, influenciam a sociedade, tornando-a mais ou menos favorável à corrupção. Destarte, é verdade que a desonestidade é inerente à condição humana, não sendo particularidade de certo povo ou região. Essa natureza perversa é encorajada e explorada ou desaprovada e inibida? É aí que reside o cerne da questão.

Sob essa ótica, percebe-se o quanto o país do "*jeitinho brasileiro*" possui uma grande influência cultural na forma como a corrupção é perce-

bida e tratada. A expressão se refere de forma apreciativa e até mesmo um pouco carinhosa ao modo como o brasileiro se utiliza de certa malícia e "malandragem" na sua vida cotidiana, seja para solucionar problemas, obter vantagem ou simplesmente como estilo de vida.

Muitas vezes, essa perspicácia e "esperteza" do brasileiro estão associadas a condutas desonestas e amorais, mas que acabam se tornando culturalmente justificáveis. Incluem-se aí as chamadas "pequenas corrupções", como furar a fila, embolsar o troco a mais devolvido por engano, estacionar em vagas reservadas para idosos ou deficientes, apresentar carteira de estudante falsa, etc. Sob um ponto de vista cultural, os brasileiros encontram mais facilidade em recepcionar e abraçar condutas consideradas sutis e inofensivas, mas que definitivamente podem ser descritas como desonestas e corruptas.

Dentre os diversos exemplos dessa manifestação da cultura brasileira, o da "Lei de Gérson" representa bem o "*jeitinho brasileiro*". Refere-se ao famoso comercial de cigarros com o jogador de futebol Gérson de Oliveira Nunes, em que ele cultua a ideia de que é importante sempre obter vantagem para si, sendo a desonestidade e o benefício próprio a qualquer custo verdadeiras "virtudes" de um "bom brasileiro". Essa não é uma concepção isolada ou fruto do mencionado trabalho publicitário, mas algo que o brasileiro ao menos conhece e, de maneira geral, aceita.

Muito do que se entende sobre o *jeitinho* tem relação com o conceito de "homem cordial", cunhado por Sérgio Buarque de Holanda em sua obra Raízes do Brasil (1995, p. 139-151), e não carregava exatamente a conotação tão pejorativa quanto a que lhe é atribuída nos dias atuais. O "homem cordial" é aquele que busca o estabelecimento de intimidade nas relações em detrimento do ritualismo e da reverência. Para ele, o convívio familial sobrepõe a objetividade e a norma.

Ao contrário de outros países, como o Japão – mencionado por Sérgio, onde "[...] a polidez envolve os aspectos mais ordinários do convívio social, chega a ponto de confundir-se, por vezes, com a reverência religiosa" e "[...] o ritualismo invade o terreno da conduta social para dar-lhe mais rigor [...]", no Brasil, "é precisamente o rigorismo do rito que se afrouxa e se humaniza" (1995, p. 149). Em outras palavras, por conta de suas raízes culturais, o brasileiro se exprime de forma avessa ao formalismo e à reverência, e favorável ao coloquialismo e cordialidade.

Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 144) também destaca que essa característica cultural se origina da forma como se constituíam e se comportavam os núcleos familiares brasileiros, que moldavam as personalidades dos filhos e estudantes – que mais tarde comporiam a vida pública – em:

> [...] tradições acentuadamente particularistas, tradições que, como se sabe, costumam ser decisivas e imperativas durante os primeiros quatro ou cinco anos de vida da criança, era forçada a ajustar-se, nesses casos, a novas situações e a novas relações sociais que importavam na necessidade de uma revisão, por vezes radical, dos interesses, atividades, valores, sentimentos, atitudes e crenças adquiridos no convívio da família.

Essa realidade contribuiu para a formação de uma sociedade, e especificamente um corpo de funcionários públicos, que confunde ou mistura o âmbito privado e as vontades particulares com o interesse público e a objetividade do sistema administrativo. Por fim, conclui que (1995, p. 146):

> No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados "contatos primários", dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós.

A concepção do brasileiro como ardiloso e "malandro", a predisposição à informalidade e o tratamento do interesse público como interesse privado são aspectos culturais do brasileiro que contribuíram para a difusão da corrupção ao longo da história do país, sendo fatores que até os dias atuais influenciam a percepção de conformidade do país.

Aliado a essas questões culturais, o Brasil é um país com diversos exemplos de casos de corrupção gravíssimos. Para citar apenas alguns: Banestado (1996); Escândalo do Banco Marka (1999); Escândalo do TRT (1999); Escândalo dos Bingos (2004); Escândalo do Mensalão (2005); Mensalão Tucano (2007); Operação Zelotes (2015); Operação Carne Fraca (2017) e a maior e mais recente, a Operação Lava Jato (2014-2021).

A extensa lista de casos de corrupção – que em sua maioria terminaram sem a efetiva responsabilização de todos os envolvidos – favorece a criação de um imaginário social de "país corrupto", impunidade e incredibilidade da administração pública. Como bem destaca Gianfranco Pasquino (1998, p. 293) acerca das consequências da corrupção:

> [...] ora surja em um sistema em expansão e não institucionalizado, ora atue em um sistema estável e institucionalizado, é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade.

É daí que a sociedade encontra incentivo para a desonestidade e para a corrupção, afinal, se o sistema está corrompido, que legitimidade têm as suas leis e instituições? Se há impunidade e a própria Administração Pública concorre para a prática criminosa, há poucos motivos para que o cidadão não cometa crimes e aufira vantagens para si próprio.

É nesse contexto de altos índices de corrupção e de aspectos culturais e históricos que a favorecem que a Lei nº 12.846/2013 (ou Lei Anticorrupção) surge como um importante instrumento de fomento ao combate à corrupção no Brasil. Destacam-se outros diplomas legais que abordam a corrupção, como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/98), entre outras. Não obstante, é a Lei Anticorrupção que representa um significativo avanço no combate à corrupção e traz a esperança de erradicar essa mazela no Brasil (Giovanini, 2014, p. 28).

3. A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, APLICAÇÃO E DESAFIOS

A Lei Anticorrupção se apresenta não só como uma tentativa de suprimir práticas corruptas e garantir a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas, mas também de construir uma verdadeira cultura de conformidade. Isso porque se trata de uma legislação mista, no sentido de que alinha o caráter punitivo à indução da prevenção, ou seja, incentiva a adoção de medidas de conformidade.

Sobre esse aspecto, Wagner Giovanini (2014, p. 29) aduz que a Lei Anticorrupção:

> [...] em vez de manter-se apenas no ambiente punitivo, prevê também a questão educativa, ao conceder créditos aos Programas de Compliance. Isso significa permitir atenuantes significativos, quando a empresa possuir um Programa de Compliance efetivo, caso a organização seja flagrada em prática de atos lesivos. Multas administrativas podem ser reduzidas em até 2/3 e as demais penalidades serem totalmente extintas.

Denominados "procedimentos internos de integridade", isto é, programas de integridade e *compliance,* são estabelecidos na lei como meios concretos de diminuição da exposição das empresas ao risco. Isto porque a existência e efetiva vigência desses programas nas empresas tornam possível a diminuição das sanções quando responsabilizadas por atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. O incentivo à adoção de práticas de conformidade no âmbito empresarial se mostra ainda mais claro e detalhado se observados os Decretos Regulamentadores da Lei 12.846/2013, como é o caso do Decreto 11.129/2022, no âmbito do Poder Executivo federal, e do Decreto nº 5.569-R, no estado do Espírito Santo.

Para Renata Muzzi e Fabio Rawet (2023, p. 373) "Os parâmetros de integridade corporativa estabelecidos pelos compromissos internacionais firmados pelo Brasil são muito superiores ao quanto estabelecido pela legislação brasileira, o que impõe uma maior regulamentação e detalhamento da LAC". Sendo assim, a legislação regulamentadora cumpre essa função, prevista inclusive no art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 12.846/2013, em relação aos "mecanismos e procedimentos internos de integridade,

auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica" (Art. 7º, VIII da Lei nº 12.846/2013).

Em outras palavras, se a Lei Anticorrupção estabelece que programas de integridade serão considerados na aplicação das sanções, os decretos regulamentadores determinam *como* serão considerados. Ao observar o Decreto nº 5.569-R do estado do Espírito Santo, por exemplo, encontra-se disposição acerca dos momentos em que os programas de integridade devem ser apresentados e avaliados, o percentual de redução da pena para empresas com programas efetivos, diretrizes acerca do que constitui um programa de integridade genuíno e efetivo, entre outras especificações que garantem a eficácia da promoção de uma cultura de conformidade objetivada pela Lei Anticorrupção.

Se analisarmos outros diplomas regulamentadores da LAC, como o Decreto nº 11.129/2022 (âmbito federal), o Decreto nº 1.106/2017 (SC), o Decreto nº 55.631/2020 (RS), o Decreto nº 37.296/2016 (DF), o Decreto nº 48.326/2016 (AL), o Decreto nº 46.782/2015 (MG), o Decreto nº 46.366/2018 (RJ), ou os decretos dos demais estados brasileiros, observamos disposições semelhantes que evidenciam a importância da regulamentação da lei para a sua eficácia.

Paralelamente, o histórico das legislações de combate à corrupção nacionais e internacionais contribuiu para aprimorar a eficácia da legislação mais recente sobre o tema. Um exemplo disso, relacionado ao tema da conformidade, é a questão do que se entendia por *compliance*[1] na origem do termo. Giovanni Pacelli e Francisco Netto (2024, p. 36) explicam que com o efetivo advento das legislações de combate à corrupção desde a década de 90 – como a FCPA – as empresas passaram a implementar programas internos para adequação às novas determinações legais. "[...] visando padronizar esses programas, a agência norte-americana *U.S. Federal Sentencing Commission*, publicou em 1991 o normativo *U.S. Federal Sentencing Guidelines*, em que se previam critérios objetivos para a formulação de programas de *compliance*".

O que ocorreu, no entanto, foi a adoção de "[...] um grande número de programas meramente formais. Ou seja, o mais importante era atender aos critérios previstos pela norma sem atentar para a sua efetividade" (2024, p. 36). Esse não era o efeito esperado pela agência americana, que, após uma década de experiência, alterou a forma de avaliação dos programas

de compliance, passando a exigir a introdução de preceitos éticos em suas estruturas, isto é, "valores e políticas que promovam padrões éticos em seus negócios, rejeitando atos ilegais, ilegítimos e de corrupção" (2024, p. 36).

Essa experiência na aplicação dos programas foi crucial para o amadurecimento da matéria. No início, o que se considerava no conceito de compliance era o cumprimento de normas e políticas internas. Somente após essa evolução é que o estímulo ao comportamento ético se tornou um fator de importância nos programas de compliance e integridade. Nesse sentido, "[...] os programas de compliance da atualidade avançaram da conformidade legal para uma gestão ética focada no fortalecimento da cultura organizacional" (2024, p. 36).

Para ilustrar a relevância e o impacto do estímulo ao comportamento ético em conformidade, tem-se o exemplo da empresa americana *Cray Research*. Apesar de possuir um dos menores códigos de conduta e ética do mundo, a *Cray Research* transmite bem a importância da clareza e objetividade, mostrando que investir na simplicidade não traz, necessariamente, prejuízos para a efetividade. Em poucas linhas, Vaner Guimarães da Silva e Josir Simeone Gomes trazem o trecho que expressa a cultura organizacional da empresa (2008, p. 117, *apud* Aguilar, 1996):

> O que é que altos padrões éticos significam em termos de conduta nos negócios? Significa que cada decisão prática é uma decisão ética. A Cray Research não pode nos dizer, nem nos dirá, como devemos nos conduzir. Para isso, bom julgamento é necessário, e ele não tem substituto. Existe, contudo, um teste simples do nosso julgamento e padrões éticos, que se aplica a todas as situações e a todas as decisões que tomamos como empregados da Cray. Este inclui duas perguntas básicas: Como eu me sentiria se minha família e meus amigos fossem informados dos meus atos? Eu gostaria que um relato de minhas atividades aparecesse na primeira página dos jornais? Submeta-se você mesmo a este teste. A reputação da Cray, e a sua, estão em jogo.

A experiência americana, sem dúvida, contribuiu para a forma como a legislação brasileira atualmente avalia os programas de integridade. Os decretos regulamentadores enfatizam a importância de padrões de conduta, códigos de ética, medidas disciplinares, etc. – fatores que têm

relação direta com os incentivos à gestão ética e à cultura organizacional nas empresas, aspectos cuja importância no programa de integridade foi amplamente reconhecida nos EUA após anos de experiência na aplicação da legislação de combate à corrupção.

Além disso, há uma preocupação em não considerar programas de integridade "de fachada", que cumprem apenas os regulamentos exigidos no papel, sem mecanismos reais de implementação prática. A exemplo disso, tem-se o § 3º do art. 43 do Decreto nº 5.569-R/2023, no Espírito Santo, que determina que programas "meramente formais" não serão considerados para fins da aplicação da atenuante prevista em lei.

É importante salientar também que a Lei Anticorrupção não foi criada com o intuito de exaurir a temática de responsabilidade da pessoa jurídica separadamente das demais normas correlatas (como a corrupção ativa e passiva, praticadas por pessoas físicas e previstas no Código Penal), mas para aliar-se a elas, promovendo um efetivo mecanismo de fiscalização e punibilidade das condutas corruptas praticadas por pessoas jurídicas.

Em seus primeiros 10 anos de vigência, a Lei Anticorrupção alcançou resultados substanciais. A Controladoria-Geral da União, "órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira" (Art. 16, §10º da Lei nº 12.846/2013), até novembro de 2024, celebrou 30 acordos de leniência, equivalentes a quase 19 bilhões de reais a serem pagos pelas empresas, dos quais mais de 9 bilhões já foram pagos efetivamente. Destaca-se que existem atualmente 21 negociações em andamento, de modo que esses valores tendem a ser ainda mais expressivos no futuro (Controladoria-Geral da União, 2024).

Até o início de 2024, a CGU instaurou 1.573 Processos Administrativos de Responsabilização – PAR, dos quais 842 foram julgados, resultando na aplicação de mais de 1 bilhão de reais em multas. Apenas no ano de 2023, foram instaurados 278 PAR pelo Poder Executivo federal, dos quais 174 foram julgados, culminando em mais de 223 milhões de reais em multas (Controladoria-Geral da União, 2024).

Além disso, a CGU tem atuado fortemente no caráter preventivo da legislação, tendo desenvolvido um manual de responsabilização de entes privados, um guia de avaliação de programas de integridade e até mesmo uma calculadora eletrônica para o cálculo de multa, proporcionando transparência e previsibilidade na aplicação da lei. Durante o período de vigên-

cia da Lei Anticorrupção, 54 empresas se comprometeram a implementar ou aperfeiçoar seus programas de integridade sob monitoramento da CGU. Dentre essas empresas, 16 já implementaram todas as recomendações, enquanto 38 continuam com seus programas sob monitoramento ativo (Controladoria-Geral da União, 2024).

No estado do Espírito Santo, a Secretaria de Controle e Transparência – SECONT é o órgão responsável pela instauração da investigação preliminar e pela aplicação da Lei nº 12.846/2013 (Art. 5º do Decreto nº 5.569-R). Segundo dados do Balanço SECONT de 2023 (Secretaria de Controle e Transparência do Espírito Santo, 2023), até 2023 foram mais de 7 mil denúncias, 119 PAR instaurados (período 2015-2023) e mais de 11 milhões de reais em multas aplicadas (período 2015-2023). Os números fazem do Espírito Santo o estado que mais aplica a Lei Anticorrupção no país, conforme dados do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci, 2023).

O estado também investiu em um amplo trabalho na efetivação da integridade. Ainda em 2019, o Poder Executivo elaborou Projeto de Lei obrigando a própria Administração Pública a ter Planos de Integridade, o que originou a Lei nº 10.993/2019, fomentando a cultura de integridade e mitigação de riscos para a integridade no setor público por meio do incentivo e auxílio aos órgãos da administração pública direta e indireta na criação e implementação de seus próprios programas de integridade.

Atualmente, 52 órgãos estão sendo auxiliados pela SECONT, dos quais 31 concluíram a elaboração de seus programas de integridade e se encontram na fase de monitoramento. Os órgãos com programas publicados equivalem a 57% dos órgãos da administração pública direta e indireta no estado, com 29.431 servidores impactados pelas medidas implementadas, o que equivale a 51% dos servidores ativos no estado. A tendência é que esses percentuais aumentem conforme todos os órgãos auxiliados concluam o desenvolvimento de seus programas e procedam com as suas publicações.

Apesar de resultados positivos e realmente significativos até aqui, é prudente reconhecer que ainda há muito a se avançar no combate à corrupção como uma agenda nacional e na aplicação da Lei nº 12.846/2013.

Observando o exemplo local, se, por um lado, o Espírito Santo se consolidou como o estado brasileiro mais efetivo na aplicação da Lei Anticorrupção em 2023, totalizando R$ 11.201.704,97 em multas a empresas envolvidas em fraudes em compras públicas (Secretaria de Controle e Transparência do Espírito Santo, 2023), por outro, se impõe o desafio do

consensualismo, uma agenda crescente no país, e alternativa ao regular Processo Administrativo de Responsabilização, especialmente dos mecanismos preventivos previstos na Lei 12.846/2013.

Nota-se que, até o momento da escrita deste capítulo, a SECONT ainda não firmou acordo de leniência com pessoa jurídica infratora, tampouco aplicou a circunstância atenuante de comprovação de adoção efetiva de programa de integridade (art. 43, V do Decreto nº 5.569-R/2023). Sublinha-se que a não aplicação desses mecanismos não são oriundas de inércia ou imperícia da SECONT, mas sim da própria dificuldade em estabelecer uma verdadeira cultura de conformidade, o que limita as possibilidades de atuação da secretaria.

Os acordos de leniência – devidamente regulamentados no estado por normativa infralegal - dependem, em grande parte, da disposição e dos meios das pessoas jurídicas infratoras, o que limita a sua efetivação e êxito. Sabe-se de tentativas de acordo de leniência que foram frustradas devido à pessoa jurídica infratora não ter meios de contribuir com as investigações, não se reunindo, portanto, os requisitos necessários para o acordo.

De maneira semelhante, a aplicação da atenuante para empresas com programa de integridade efetivo depende da existência de programas reais e eficientes, bem como da importância atribuída pelo próprio setor privado às medidas de conformidade, o que, em nenhum caso até o momento, foi verificado. Parece-nos impressionante que, mesmo no estado com maior histórico de aplicação da Lei Anticorrupção, nenhuma das empresas punidas até o momento tenha apresentado investimento concreto em integridade, o que denota que, mesmo no setor privado, há considerável limitação nessa agenda.

O trabalho da SECONT no auxílio aos órgãos da administração pública na criação e implementação de seus programas de integridade, embora seja uma exigência apenas para os órgãos e entidades da administração pública (Lei nº 10.993/2019), pode contribuir para a valorização cada vez maior dos programas de integridade na iniciativa privada. Exemplos de sucesso com a implementação dos programas no setor público, juntamente com a maior divulgação dos benefícios de instituir um programa de compliance e integridade em uma empresa, certamente fomentariam uma cultura de integridade e contribuiriam para a utilização mais efetiva dos mecanismos disponíveis na LAC.

Outro fator de evolução recente e que beneficia o trabalho de combate à corrupção é a figura do termo de compromisso – outrora denominado julgamento antecipado – nos Processos Administrativos de Responsabilização, inovação trazida pela Controladoria-Geral da União.

O antigo julgamento antecipado nada mais era do que uma solução alternativa, consensual e benéfica para ambas as partes no processo sancionador. Ainda que exista o acordo de leniência como alternativa à condenação do PAR, tal mecanismo exige a colaboração da pessoa jurídica aderente na investigação. É certo que este requisito limita a adesão ao acordo de leniência, visto que, muitas vezes, a empresa não dispõe de meios para contribuir satisfatoriamente com a investigação, como ocorreu nas experiências do estado do Espírito Santo.

O julgamento antecipado surgiu como uma alternativa à empresa infratora no processo sancionador, menos benéfica do que o acordo de leniência, mas também sem a necessidade de que a pessoa jurídica contribua substancialmente com as investigações. Trata-se de uma "declaração de culpa" em que a empresa reconhece a responsabilidade sobre o ilícito e acata as sanções estabelecidas. A empresa se beneficia com a redução das penas impostas, enquanto a Administração Pública obtém uma resolução célere e segura, uma vez que a matéria de julgamento antecipado não pode ser judicializada.

A denominação de "julgamento antecipado", por não se dissociar da ideia de "condenação" da pessoa jurídica, sempre foi o grande ponto negativo do instituto. Como bem destacam Marcelo Pontes Vianna e Renato Machado de Souza (2024, p. 61):

> É possível que existam pessoas jurídicas ainda receosas de aderirem a um instituto que, apesar de ter natureza consensual, traz consigo a denominação de uma condenação. Ainda que se possa argumentar que o sancionamento decorreu de espécie de acordo, haverá algum esforço por parte da pessoa jurídica para esclarecer à sociedade que o julgamento antecipado constitui espécie de atuação colaborativa com a administração.

Nessa perspectiva, a mudança de denominação conferiria mais atratividade ao instituto, posto que a "assunção de um compromisso" reflete

uma imagem muito mais positiva do que a de "um processo julgado com condenação" (2024, p. 62).

Atendendo a essas críticas e buscando atualizar o instituto, no dia 21 de agosto de 2024, a CGU publicou a Portaria Normativa nº 155, que revoga a Portaria Normativa nº 19/2022 e institui o termo de compromisso em substituição ao julgamento antecipado. Diferentemente da portaria revogada, a portaria do termo de compromisso detalha os requisitos para a celebração do termo (art. 2º) e prevê a possibilidade de condicionamento da celebração do termo somente mediante compromisso da pessoa jurídica quanto ao aprimoramento de seu programa de integridade (art. 2º, p. único).

Sendo, por definição, um ato administrativo negocial que visa fomentar uma cultura de integridade no setor privado, o termo de compromisso parece um excelente meio de incentivar um comportamento mais transparente e ético nas empresas que incorrem em atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção.

Os entes aplicadores da Lei Anticorrupção, e não apenas as empresas, podem se beneficiar significativamente desse instituto, uma vez que a dificuldade manifestada em firmar acordos de leniência poderia ser contornada com um método alternativo de resolução do PAR, como o termo de compromisso – menos moroso. Apesar de oferecer menos benefícios que o acordo de leniência, o instituto também exige menos requisitos, o que facilita sua aplicação prática.

Não obstante os avanços evidenciados, é essencial mencionar que aos olhos da comunidade internacional, consolidar, com estabilidade administrativa e jurídica, a aplicação do sistema anticorrupção é ainda relevante. Recentemente, a OCDE fez duras críticas com relação à implementação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE no Brasil.

O grupo de trabalho antissuborno em transações negociais internacionais da OCDE (*OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions*), ou WGB, conduz sucessivas avaliações dos países signatários com o objetivo de implementar e executar a convenção e seus instrumentos. Como um país integrante, o Brasil passou por várias dessas avaliações, sendo a última delas no ano de 2023 (*Phase 4 report*), coincidentemente o ano em que a LAC completou 10 anos de existência.

Ainda, a Transparência Internacional destaca que desde a apresentação de um relatório parcial no ano de 2016, o Brasil vem sendo "alvo de críticas e medidas gravosas por parte da OCDE, em reação a retrocessos legais e institucionais, além de decisões judiciais que colocavam o Brasil em descumprimento da Convenção" (Transparência Internacional, 2023). Em dezembro de 2020, o referido grupo de trabalho "decidiu estabelecer um Subgrupo de Monitoramento Permanente para acompanhar a série de retrocessos que o país vinha sofrendo em sua capacidade de enfrentar a corrupção" (Transparência Internacional, 2023). O resultado do trabalho deste Subgrupo foi incorporado ao relatório final da quarta fase de avaliação, publicado no dia 19 de outubro de 2023.

O documento relata, principalmente, a incapacidade do Brasil de processar e julgar com eficiência casos de corrupção transnacional, evidenciando o elevado grau de impunidade do país, como exemplificado no caso da Embraer, primeiro processo de suborno transnacional instaurado pela justiça brasileira, mencionado ao longo do relatório. Também expõe que menos da metade dos casos de corrupção internacional identificados foram efetivamente investigados (OECD, p. 13), e expressa preocupações diversas.

Em síntese, a ineficiência processual, a insegurança jurídica nas decisões e nos acordos de leniência e a interferência política na aplicação da lei são, na visão do WGB, grandes óbices para o cumprimento do compromisso do Brasil com a OCDE e para o avanço do combate à corrupção no país.

Além das críticas diretas supramencionadas, a WGB fez uma importante análise em relação ao desenvolvimento de ações de integridade, especialmente no que diz respeito à figura do *whistleblower* e dos canais de denúncia, essenciais para o funcionamento eficaz de programas de integridade e compliance (OECD, p. 33):

> As autoridades brasileiras têm feito esforços coordenados desde o relatório de 3ª fase (2021) para aumentar as proteções para o denunciante – ou *whistleblower* – e para melhorar os canais de denúncia, em particular por meio do portal online da CGU, denominado 'Fala Br'. Embora a principal legislação brasileira de *whistleblower* (Lei 13.608/2018) contenha aspectos referentes a vários elementos das recomendações do relatório de 2021, os examinadores principais concluíram que o instrumento legal

> foca, principalmente, na proteção do setor público brasileiro, limitando sua relevância para o *whistleblowing* no setor privado (tradução nossa).

Uma perspectiva acertada é a de que a cultura de conformidade deve ser construída não apenas no setor público, mas também no privado. Embora o desenvolvimento de boas práticas de conformidade no setor público seja importante para incentivar o setor privado, é essencial que a administração pública esteja alinhada com a necessidade de atuação em ambos os setores para a efetivação de uma cultura de integridade.

Uma das maneiras de difundir a cultura de integridade no setor privado é por meio de legislações que estabelecem a obrigatoriedade de programas de integridade para as pessoas jurídicas que contratam com a Administração Pública, como a Lei nº 15.228/2018 (RS), a Lei nº 7.753/2017 (RJ) e a Lei Estadual nº 6.112/2018 (DF).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salienta-se novamente, que muitos foram os avanços no combate à corrupção no Brasil e no desenvolvimento da Lei Anticorrupção nos últimos 10 anos de sua aplicação. Não obstante, ainda há muito o que ser feito, não só para o cumprimento de todos os compromissos firmados com a OCDE, mas também para a aplicação efetiva das legislações de combate à corrupção e para a disseminação de uma cultura de conformidade e integridade, tanto no âmbito público quanto no privado.

Nesse sentido, o fortalecimento da Lei nº 12.846/2013 depende não apenas da estabilidade normativa ou do aperfeiçoamento de seus instrumentos sancionatórios e consensuais, mas, sobretudo, da consolidação de uma atuação institucional coerente, previsível e tecnicamente qualificada. A segurança jurídica na condução dos Processos Administrativos de Responsabilização, nos acordos de leniência e nos termos de compromisso revela-se elemento indispensável para a credibilidade do sistema anticorrupção, tanto perante a sociedade brasileira quanto diante da comunidade internacional. Sem essa previsibilidade, o potencial pedagógico e dissuasório da legislação tende a ser enfraquecido, comprometendo seus efeitos estruturantes no longo prazo.

Além disso, a efetividade do combate à corrupção exige uma mudança progressiva de paradigma, na qual a repressão, embora necessária, seja acompanhada por uma política consistente de prevenção e promoção da integridade. A construção de uma cultura de conformidade não se impõe exclusivamente por meio de sanções, mas pela internalização de valores éticos nas organizações públicas e privadas, pela valorização de programas de integridade genuínos e pelo fortalecimento de mecanismos de transparência e participação social. Somente a partir dessa conjugação entre norma, instituição e cultura será possível reduzir, de forma sustentável, os incentivos à prática de atos corruptos e avançar na consolidação de um Estado verdadeiramente comprometido com a integridade, a legalidade e o interesse público.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, F. J. **A Ética nas empresas**: maximizando os resultados através de uma conduta ética nos negócios. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

ALMEIDA, Renata Muzzi Gomes de; HEILBERG, Fabio Rawet. Inovações Introduzidas pelo Decreto 11.129/2022 na Regulamentação da Lei Anticorrupção Empresarial. In: ZENKNER, Marcelo; KIM, Shin Jae. **Lei Anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ARIELY, Dan. **The Honest Truth About Dishonesty**: how we lie to everyone - especially ourselves. New York: HarperCollins, 2012.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 30③, p. 103-115. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8088. Acesso em: 19 ago. 2024.

CGU. **Lei Anticorrupção completa 10 anos de vigência**. Brasília, s.d. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/lei-anticorrupcao-completa-10-anos-de-vigencia. Acesso em: 28 ago. 2024.

CGU. Painel **Acordos de leniência**. Brasília, s.d. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia. Acesso em: 26 ago. 2024.

CONACI. **Os três estados brasileiros que mais aplicam a Lei Anticorrupção no Brasil são membros do Conaci**. Espírito Santo, 2023. Disponível em: https://conaci.org.br/noticias/os-tres-estados-brasileiros-que-mais-aplicam-a-lei-anticorrupcao-no-brasil-sao-membros-do-conaci. Acesso em: 23/12/2024

GIOVANINI, Wagner. **Compliance**: a excelência na prática. São Paulo: [s.n.], 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JOHNSTON, Michael. **Political corruption and public policy in America**. Monterey. Brooks/Cole. 1982.

KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. Berkeley e Los Angeles, Califórnia: University of California Press, 1991.

LOBO DA COSTA, Helena Regina. Corrupção na História do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. In: DEL DEBBIO, Alessandra; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.). **Temas anticorrupção & compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

OECD. **Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report**. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-phase-4-report-brazil_fd55d063-en.html. Acesso em: 27 set. 2024.

PACELLI, Giovanni; NETTO, Francisco. **Compliance e integridade no setor público e privado**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, pág. 36.

PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília, 1998, v. 1.

SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório de Balanço Secont 2023**. Vitória, 2024. Disponível em: https://secont.es.gov.br/Media/Secont/00_ASCOM/2024_02_19_Balanco_2023/Relat%C3%B3rio%20de%20Balan%C3%A7o%20Secont.pdf. Acesso em 28 de ago. 2024.

SILVA, Vinícius de Oliveira e. A nova lei anticorrupção: perspectivas de aplicação da Lei n. 12.846/13 pelo Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**,

Goiânia, ano XVIII, n. 30, p. 265-284, jul./dez. 2015. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/revista/dados_revista9/revista9_dados11.htm. Acesso em: 16 de ago. 2024.

SILVA, Vaner Guimarães da; GOMES, Josir Simeone. O uso do Código de Conduta Ética como instrumento de controle gerencial: estudo de casos em empresas internacionalizadas. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, Florianópolis, ano 05, v.1, n. 10, p. 111-127, jul./dez., 2008. ISSN 1807-1821.

SORÉ, Raphael Rodrigues. **A lei anticorrupção em contexto**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3886. Acesso em: 14 ago. 2024.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2023**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/. Acesso em: 14 de ago. de 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **OCDE critica Brasil por impunidade em casos de corrupção**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/posts/ocde-critica-brasil-por-impunidade-em-casos-de-corrupcao/. Acesso em: 20 de set. de 2024.

VIANNA, Marcelo Pontes; SOUZA, Renato Machado. Resoluções Negociadas na Lei nº 12.846: uma análise da experiência do julgamento antecipado. In: ZENKNER, Marcelo; KIM, Shin Jae. **Lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5574. Acesso em: 18 set. 2024.

WEBER, Guilherme. **Discussão sobre a aplicação dos programas de compliance na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

WHAT IS CORRUPTION? Transparency International. Disponível em: https://www.transparency.org/en/what-is-corruption. Acesso em:2 out. 2024.

NOTAS

1 Existem discussões doutrinárias acerca do que se entende por compliance e integridade. Majoritariamente, o compliance está associado a conformidade, isto é, se as condutas e práticas internas de uma empresa estão compatíveis com regras, normativos e legislações de modo geral. Já a integridade remete a mecanismos de controle e gestão de riscos para prevenir casos de fraude e corrupção. Pode-se entender que a integridade, de certa forma, integra o compliance, ou se constituí como um ramo deste. De toda forma, considerar-se-á, neste capítulo, o programa de compliance no seu sentido lato sensu, ou seja, como um programa unificado de compliance e integridade, para todos os efeitos.

Pedro Valls Feu Rosa

Mais do Mesmo

Pedro Valls Feu Rosa

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

1. INTRODUÇÃO

Antes de adentrar na temática propriamente dita, faz-se oportuno tecer algumas considerações, ainda que breves, acerca de questões metodológicas. Ao longo do texto, a conexão dessa temática revelar-se-á em perfeita simetria com o conteúdo do escrito. Desde já, pode-se vislumbrar que ainda nos movimentamos dentro do tradicional modelo metafísico, que cinde a realidade em matéria e forma, o que começa em Platão e Aristóteles e, na modernidade, encontrará guarida em pensadores como Descartes e Kant, com destaque para aquele, notadamente com seu *Discurso do método.*

No mencionado período histórico, veio à tona o paradigma que dividiu a realidade em sujeito e objeto, isto é, a nova roupagem da divisão metafísica da realidade entre matéria e forma. Mas, essa nova versão possui uma peculiaridade e é justamente nela que reside a importância do atual modelo metodológico: a nova pré-compreensão da realidade impõe uma verdadeira dicotomia entre o sujeito (versão moderna da forma) e objeto (versão moderna da matéria). A via de acesso do sujeito ao objeto, de modo que lhe garanta um conhecimento seguro, passa a ser o método e, por essa razão, o discurso sobre ele ganha a sua relevância.

Se todo o significativo desenvolvimento da ciência e da técnica moderna é tributário do rigor metodológico, não podemos, por outro lado, ser privados da possibilidade de, sobre o atual modelo, refletir no legítimo intuito de contribuir para o seu próprio aperfeiçoamento, ainda que por meio do apontamento de algumas limitações que o atual paradigma nos impõe, na esteira do que nos ensina *Thomas S. Kuhn* na obra *A estrutura das revoluções científicas.*

1.1 O DESPREZO PELO SENSO COMUM E O SENSO COMUM ACADÊMICO

O primeiro ponto sobre o qual se deve lançar luzes é o fato de que o conhecimento moderno, rigoroso, seguro e fiador da veracidade, foi erigido em contraposição ao senso comum, isto é, a sensibilidade do "homem comum do povo" ou mesmo, em uma linguagem mais corriqueira e pejorativa, do "Zé Povinho". Com base nessa contraposição, a academia moderna foi sendo moldada, ao ponto de, em nosso país, o diploma de ensino superior ter o significado social de um verdadeiro título de nobreza, o que, dentre outros motivos, foi condição de possibilidade do fenômeno do bacharelismo, já denunciado por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*.

Tal título foi vendido ao "Zé Povinho" como o passaporte de sua ascensão social, o que garantiu a setores políticos e econômicos grandes lucros, seja de natureza financeira, com a abertura de milhares de instituições de ensino superior cada vez mais dominadas por grandes grupos, muitos dos quais pouquíssimo comprometidos com a qualidade da formação de seus discentes, seja de natureza política, por meio de narrativas populistas de promessas vazias de ascensão e justiça social.

Hoje se fala muito em democratização do ensino, mas basta a leitura dessas breves linhas para se verificar quão demagógica é essa proposta. Não há democratização possível, quando o ensino está alicerçado em uma dicotomia que, na *práxis* social, pode ser adjetivada sem sombra de dúvida de classista: o que se promete é que o filho do "Zé Povinho" passará à classe dos iluminados da academia, o que fica evidente no sonho popular do filho se tornar "doutor". Não há nenhuma democratização nisso. Ao contrário, há uma reafirmação do paradigma que despreza o conhecimento popular, tão importante em qualquer sociedade - paradoxalmente, exceto naquelas que se pretendem modernamente democráticas - e, sobretudo, dicotomiza a sociedade entre iluminados e ignorantes em perfeito espelhamento com a dicotomia cartesiana entre sujeito e objeto.

Não menos digno de destaque é o fato de a tão altiva academia moderna - que se alicerça em sua diferenciação em relação ao senso comum - ter ela mesmo criado um senso comum acadêmico. Basicamente, tudo que está fora dos ditames metodológicos acadêmicos, passa a ser considerado como inexistente. Tal senso comum dos iluminados é o verdadeiro paradigma (no sentido de Thomas S. Kuhn) da metodologia moderna e jus-

tamente ele que já está sendo posto em xeque desde o século XIX. Até agora, a academia se revelou incapaz de reformular para se adequar aos desafios que a contemporaneidade nos impõe.

Todas essas considerações iniciais, ainda que breves e sem a mínima pretensão de esgotar tão rica temática, apenas se fazem oportunas pelo desafio por mim aceito de escrever o presente texto, que retrata criticamente o fato de o Brasil estar ainda a debater os mesmos problemas de cinco décadas atrás.

Aqui cabem as seguintes indagações: será que uma das causas de nossa incapacidade de resolver tais problemas não guarda uma conexão fundamental com essa camisa de força metodológica? Será que estamos presos a velhos paradigmas, que não mais conseguem dar conta de responder aos desafios contemporâneos? Será que estamos a importar de forma acrítica modelos metodológicos criados em base de outra realidade social - notadamente a realidade da sociedade europeia? Tais paradigmas não seriam incompatíveis com a realidade sobre a qual ela deve incidir, qual seja, a nossa realidade nacional? Será que o Direito brasileiro não padece do mesmo mal?

Não há espaço para desenvolver tais questionamentos no presente capítulo, mas que eles pelo menos sirvam de farol, para guiar nossas futuras reflexões e nos ajudem a encontrar soluções concretas e efetivas aos diversos problemas que o Brasil nos impõe. Agora, passo a tecer algumas breves considerações sobre alguns desses problemas.

2. INTRODUÇÃO PROPRIAMENTE DITA

A recorrência histórica dos principais problemas estruturais brasileiros suscita indagação relevante, no campo das políticas públicas e da teoria institucional: por que questões amplamente diagnosticadas permanecem sem solução efetiva ao longo de décadas?

Temas como infraestrutura inadequada, matriz logística desequilibrada, energia cara, burocracia excessiva, insegurança jurídica, fragilidade educacional, violência urbana e desindustrialização figuram reiteradamente na agenda pública. Apesar da simplicidade conceitual de muitos desses problemas, suas soluções permanecem postergadas.

Como veremos, a principal variável explicativa dessa persistência reside no comportamento das elites nacionais — entendidas aqui como

os segmentos com maior grau de instrução formal e maior capacidade de influência política, econômica e institucional, uma elite que tem se mostrado incapaz de cumprir a sua vocação: dirigir os rumos do país, em perfeita sintonia com os valores populares.

Para guardar coerência com toda a crítica à metodologia até então apresentada, passarei ao texto em linguagem não acadêmica. Essa escolha estética não é sem propósito. Pelo contrário, visa-se aqui a dar forma substancial de maneira propositiva, a tudo o que foi até então falado a título de introdução. Não faria sentido criticar o "mais do mesmo" mantendo a mesma linguagem de sempre.

Vamos ao texto, enfim.

3. MAIS DO MESMO

Meu saudoso pai, lá pela década de 1960, era professor universitário. A disciplina que lhe cabia era "Estudo de Problemas Brasileiros". Pouco depois, teve a oportunidade de ampliar sensivelmente sua visão do Brasil naquela que reputava a maior escola de problemas nacionais, o Congresso Nacional.

Fui um privilegiado. Cresci ouvindo aulas diárias sobre o Brasil. Tive a oportunidade de conversar com um mestre qualificado sobre cada assunto relativo ao desenvolvimento do nosso país. Ao lado dele aprendi a ler jornais com olhos de ver. Fui alertado acerca da influência da geopolítica sobre nossos interesses mais sagrados. Procurei ser um bom aluno, registro.

Hoje, já contemplando o entardecer de minha existência, olho para trás. Vejo, com infinita tristeza, que continuamos a discutir os mesmos problemas! Sim, ainda debatemos praticamente todas as questões que nos causavam perplexidade no século passado!

O pior, hoje percebo isso com extrema clareza, é que são problemas básicos demais. De solução evidente. De contornos absolutamente nítidos. Humildemente peço licença para apresentar alguns exemplos.

Começarei pela opção rodoviária, feita por um país de dimensões continentais. Qualquer criança compreenderia que o Brasil precisa de portos e ferrovias. Que não é inteligente priorizarmos a matriz rodoviária. Não há necessidade de grandes estudos para chegar-se a esta conclusão. No entanto, pouco fazemos a respeito!

Um país não pode desenvolver-se sem disponibilizar à sua economia energia farta e barata. Eis aí, igualmente, algo óbvio. No entanto convivo, desde a mais tenra infância, com os "apagões" e restrições relacionadas à escassez da caríssima energia elétrica disponível.

Uma terra dominada pela sanha da burocracia dificilmente proporcionará aos seus filhos um bom padrão de vida. Também aqui falamos de um aspecto raso demais para não ser considerado. Ainda somos, porém, um dos países com maior carga burocrática de todo o planeta. Somos uma vergonha! Histórica vergonha!

Não nos esqueçamos da educação. Será ela a forjar as gerações que nos sucederão. A prepará-las para os desafios de qualquer profissão. Sem um bom sistema educacional o desenvolvimento econômico passa a ser apenas um sonho distante. E eis-nos a ensinar às crianças matérias que em pouco ou nada se relacionam com o cotidiano da vida. A não ensiná-las de forma pragmática. É assim que impomos à nossa economia dificuldades mil no que toca à força de trabalho.

Arrisco uma afirmação: temos preparado nossos jovens para empregos que não existem, e deixado de prepará-los para os que existem. Mas não nos corrigimos, apesar de ser tão clara nossa miopia.

Porém, mais há: sem saúde não haverá educação. E sem sistemas de saneamento básico universalizados jamais haverá saúde. Simples assim. Qualquer um compreende isto. Porém, continuamos testemunhando a morte de uma multidão de crianças por conta de doenças causadas pela falta de esgoto ou água potável. São umas 30 por dia. E ainda ousamos recriminar Herodes!

Meditemos por um instante: que país é este que não consegue sequer espalhar canos por aí? Como temos ignorado algo tão simples?

Mas prossigamos. A saúde dependerá, igualmente, de uma alimentação saudável. Claro que sim! Vivemos, porém, sobre o solo de uma das regiões menos mineralizadas do planeta. Nossos alimentos não contêm sequer as quantidades mínimas de nutrientes recomendadas. Os efeitos dessa calamidade vão desde baixos índices de produtividade até a redução da longevidade. Mas nada fazemos a respeito, a despeito de repetidos alertas da OMS.

Um outro problema nacional óbvio é aquele da segurança pública. Qualquer pessoa, por mais primária que seja, compreende que altos índices de criminalidade são incompatíveis com o desenvolvimento econômico. No entanto, como reza um trocadilho, "de hora em hora a coisa só piora". Já

chegamos ao ponto de discutir se o crime é "de direita" ou "de esquerda", ignorando a verdade clara de que ele é do mal! Simplesmente do mal!

Vejo, angustiado, o crime organizado infiltrando-se nas instituições. No mundo das leis. E sempre sob o silêncio covarde da sociedade organizada. Parece não compreender a verdade simples de que estamos caminhando a passos largos rumo a um "Estado criminoso", financiador de quadrilhas. Já fomos assim. Penosamente conseguimos algum progresso, mas dele estamos abrindo mão. Vou à janela, contemplo nossas maiores cidades e fico a me perguntar: quem nos governará amanhã? Serão as milícias, os traficantes ou algum outro bando qualquer?

Aprendi, desde a mais tenra infância, que economias extrativistas não impulsionam países. Compreendi algo simples: o Brasil não conseguirá desenvolver-se exportando riquezas não-renováveis a "preço de banana" e importando-as, já processadas, a "peso de ouro". E por qual motivo tudo continua do mesmo jeito, ou até pior?

O uso do termo "pior" justifica-se plenamente quando vemos instalado em nosso país o hábito de financiar empresas estrangeiras para que explorem nossas maiores riquezas não-renováveis. O mais grave: nós as financiamos no mais das vezes com recursos que não temos, aumentando a dívida pública, com imenso prejuízo para nossas contas.

Aliás, o termo "imenso prejuízo" é modesto, dado já estarmos a gastar quase 40% de todos os tributos arrecadados com o pagamento dos juros desta dívida, que só cresce. E não se fala nisso! O caso é tratado como "rolagem da dívida", algo hermético ao vulgo, e seguimos em frente como se nada estivesse acontecendo. Até quando?

O fato é que eu poderia citar estatísticas as mais sérias sobre cada problema nacional aqui enumerado - as tenho aos borbotões. Ser-me-ia fácil, igualmente, prosseguir na elaboração desta relação de problemas nacionais - todos eles de facílima compreensão.

Mas assim não procedi. Apenas desejei demonstrar que nossos desafios mais graves são de singelas constatação e solução. Qualquer criança é capaz de compreendê-los e indicar caminhos. Não há necessidade de conferências, estudos, pesquisas etc. - a verdade é simples, afinal.

Eis aí um quadro que nos remete a uma reflexão de Ronald Reagan, enquanto presidente dos EUA: "Dizem que o mundo tornou-se muito complexo para comportar respostas simples. Eles estão errados. Não há respostas fáceis, mas há respostas simples".

Este é o aspecto a ser realçado: as respostas em torno do subdesenvolvimento do Brasil são simples. Mas por que não são fáceis?

A resposta também é simples: principalmente por conta do comportamento de nossas elites.

Mas quem são nossas elites? Adotemos dois parâmetros. Conforme o primeiro, 18,4% da população brasileira tem curso superior completo (2022). Quanto ao segundo, 5% dos brasileiros ganham mais de R$10.000,00 por mês (2025). Eis aí, sem retoques, a nossa elite. Somos nós. Sou eu. É você.

Nosso número é inversamente proporcional ao tamanho da responsabilidade que nos é atribuída, qual seja, a de orientar a construção de um Brasil que acolha com dignidade aqueles que preconceituosamente chamamos de "Zé-Povinho" - mais de 80% de sua população.

Há um conhecido pensamento espanhol segundo o qual "os vazamentos começam no telhado". Nada mais correto! Contemple o Brasil e perceba que somos nós, os "doutores", que estamos falhando.

Nós, os "doutores", somos os responsáveis pela impunidade vergonhosa que assola este país. Por uma instabilidade jurídica que nos deprecia e afasta de uma vasta parcela do mundo. Afinal, não há sistema legal que resista às nossas vaidade, cegueira e ganância. A nós, "doutores", os favores das leis; ao "Zé-Povinho", os seus rigores.

Somos nós, os "doutores", a desvirtuar o sistema eleitoral da forma mais abjeta possível, induzindo o "Zé-Povinho" a votar conforme nossas conveniências. Que se vá ao mais humilde colégio eleitoral deste país e lá estará uma consciência sendo vendida a preço vil - a nossa.

Nós, "doutores", transformamos o ambiente de negócios em um cenário pavoroso. Prostituímos a figura dos benefícios fiscais. Sufocamos as empresas "menos iguais" engendrando normas e políticas absurdas.

Sobre a burocracia somos nós, os "doutores", a infernizarmos a vida das pessoas, com exigências ridículas. Seja na vida civil ou na administração pública defendemos, de forma renhida, a papelada - seja ela física ou digital. Afinal, temos que manter nosso "poder" e aparentar utilidade.

Somos nós, os "doutores", que transformamos o Brasil na pátria das obras inacabadas. Nossa vaidade sufoca até algo básico como a continuidade administrativa.

Por falar em serviço público vá às ruas. Contemple seus buracos. Examine a qualidade dos serviços prestados. Medite sobre a total falta

de respeito para com a população, materializada em obras que se arrastam injustificadamente. E acorde para a verdade de que somos nós, os "doutores", a criar este estado de coisas.

Também somos nós, os "doutores", a devastar as empresas públicas até que aceitáveis fiquem para doação, digo, privatização.

Nós, os "doutores", transformamos em regra a falta de compaixão no seio de um povo que já foi tão solidário. Da saúde ao consumo, passando pelo respeito, temos massacrado nossos semelhantes sem dó nem piedade.

Para que a patuleia não nos compreenda nós, os "doutores", decidimos aderir ao idioma inglês. À cultura norte-americana. Chegamos a um nível de provincianismo tão triste quanto ridículo.

Fico a pensar em uma piada segundo a qual, quando da Criação, o Brasil teria sido privilegiado em sua natureza para compensar o "Zé-Povinho" que seria colocado aqui. Que injustiça!

Temos sido nós, os "doutores", a internacionalizar nossa economia. A desindustrializá-la. A entregar para estrangeiros o patrimônio nacional. A colocar em risco a própria integridade do Brasil. Se não nós, quem? Ora, o "Zé-Povinho" sequer sabe do que estou a falar!

Cinicamente buscamos refúgio no conhecido bordão segundo o qual "o povo não sabe votar". Com todo o respeito, o povo somente pode votar em quem os "doutores" permitirem que sejam votados!

Eu já fui presidente de um Tribunal Regional Eleitoral. Lá, não me era permitido contratar um simples estagiário que estivesse às voltas - simplesmente às voltas - com a Justiça Criminal. Mas me era aceitável registrar a candidatura de pessoas condenadas, e aos cargos os mais elevados! Diante de um quadro desses, creditar nosso fracasso ao povo mais humilde chega às raias de um escárnio.

Nós, os "doutores", somos assim. Seja por ação ou omissão, temos destruído o Brasil. Transformamos as idas à "bacia de Pilatos" em cômoda rotina. De forma covarde resistimos a dizer "não, isto está errado".

Nós somos assim, em maior ou menor grau. Eu sou assim. Que o Criador me perdoe pelas vezes em que compareci à "bacia de Pilatos". E que ainda comparecerei, fraco diante dos caprichos da vida.

Peço desculpas pela ênfase, mas vá à janela. Veja o belo país que temos destruído. Sim, que nós temos destruído. Repito: se não nós, quem? A partir daí que tal tentarmos, no cotidiano da vida, nos nossos

empregos e cargos, sermos mais assertivos? Reagirmos ao mal com maior frequência e firmeza?

Enquanto não mudarmos, contemplando a lógica de toda esta loucura que vivemos, proponho, humildemente, que alteremos nossa pauta de discussões. Que não mais passemos as décadas a discutir problemas de simples compreensão - são óbvios demais, afinal. Que cuidemos, doravante, daquele que reputo o mais grave desafio nacional: como proteger o Brasil de suas elites.

Peço licença para começar com o "mundo das leis", que frequento há mais de quatro décadas. Cenário de um sistema claramente falido. Incompatível com as necessidades do momento histórico.

Li que apenas 2% do que acontece nas ruas chegam ao "mundo das leis" - e sequer disso conseguimos dar conta. Convivemos com uma morosidade vergonhosa. Com uma impunidade que já começa a nos levar à realidade de um "narcoestado".

A solução, absolutamente simples, foi apontada pelo genial advogado italiano Piero Calamandrei: pararmos de estudar o sistema processual como algo isolado, distante da justiça. Que o simplifiquemos. Que o tornemos lógico.

Para que isso aconteça, porém, haverá a necessidade de eliminarmos da equação a variável que mais riscos apresenta, motivo maior do absurdo sistema de recursos que nos sufoca. Refiro-me ao juiz singular.

Ser humano que é, inspirou curiosa frase cunhada nos EUA após longa pesquisa: "justiça é o que o juiz comeu no café da manhã". Simples assim. Já deveríamos ter percebido que o ato de ministrar justiça é sério demais para ficar ao sabor dos humores de um só - daí, repito, o brutal sistema de recursos e formalidades que nos protege.

Que tal eliminarmos, assim, a figura do juiz singular, substituindo-o por colegiados? Eles nos proporcionariam a necessária segurança para simplificarmos sensivelmente o sistema processual.

Reflitamos sobre isso: não mais os caprichos de um só, mas a segurança simples de colegiados decidindo, de forma predominantemente oral, sobre os fatos da vida. Uma justiça que as pessoas possam entender.

Registro que esta conclusão não é minha. Há algumas décadas o Centro de Estudos de Justiça das Américas, após longo estudo realizado no Chile, com base em um brutal aumento no número dos juizados — que nada

resolveu — cunhou uma frase que muito aprecio: "mais da mesma coisa não adianta". Sim, há que se partir rumo ao novo.

Que tal, partindo do exemplo do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, tornarmos mais discreto o ato de julgar? Que tal eliminarmos os espetáculos de erudição e reduzirmos a altura das chamas na fogueira das vaidades? Que tal buscarmos eliminar os vereditos mais "pirotécnicos" que técnicos?

A solução, também aqui, é simples: que os colegiados a todos escutem e em seguida deliberem discretamente. E que a conclusão seja anunciada como a do corpo julgador, omitindo-se se unânime ou por maioria, para protegermos os juízes e conferirmos maior autoridade às decisões.

Há um bom quarto de século vi isto em Luxemburgo, no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Mas continuamos insensíveis, confundindo transparência com exposição.

Eis aí algo a ser discutido enquanto problema nacional. Afinal, a principal mola impulsionadora do progresso de um país chama-se "estabilidade jurídica", esta fruto de um sistema legal que funcione bem. Calculou-se que se a eficiência do sistema judiciário brasileiro fosse elevada aos padrões dos países mais desenvolvidos o volume de investimentos aumentaria 10,4%, a produção seria elevada em 13,7% e a oferta de empregos seria 9,4% maior que a atual.

Estaríamos, assim, ao discutir tais reformas, a verdadeiramente avançar no estudo dos problemas nacionais.

Lancemos, agora, um olhar à administração pública. Convivemos, conforme nossas tradições, com um mandatário maior - um prefeito, um governador ou um presidente. O risco de patrimonialismo é imenso. Os caprichos de um só por vezes tumultuam a vida nacional. Os rótulos que sobre eles criamos criam barreiras que não deveriam existir.

Uma resposta a tais questões nos está sendo dada pela Suíça, que simplesmente eliminou a figura do mandatário singular. Seja a nível municipal, estadual ou federal, será um colegiado de sete pessoas a administrar, por maioria simples. Eleitos de forma direta ou pelo congresso nacional, conforme as circunstâncias, previnem muito de ruim que nos afeta, da corrupção aos caprichos e dos desmandos à vaidade.

Já testemunhei, em viagem àquele país, casos como o de uma pequena cidade, com pouco mais de quatro mil habitantes, administrada

desta forma. E vi, a nível nacional, o Conselho Federal a fazer as vezes de presidente.

Chamaram-me a atenção alguns aspectos: o maior respeito pela pluralidade, o evitar dos casos de polarização, a redução dos desperdícios, o incremento da segurança jurídica etc.

Paralelamente chamou-me a atenção uma outra peculiaridade local: a sólida repulsa à reeleição. Ao fim do cabo, um país tem milhões de habitantes. Não é lógico, assim, que alguns poucos se perenizem nos cargos de mando. A política, afinal, não pode ser uma carreira - uma verdade simples que temos ignorado.

Aos "doutores" que insistem no "mais da mesma coisa", seja lá por que motivo for, permito-me recordar algumas constatações que não podem ser ignoradas sobre aquele país e o nosso.

A Suíça não tem acesso ao mar - porém vem dela a maior empresa de navegação do mundo, que não poucas vezes nos atende enquanto um país que tem quase 8.000 km de litoral. Lá não existe nenhuma cafeicultura - mas dela compramos nosso próprio café! E o leite de nossas vacas. E o chocolate feito com nosso cacau. E utensílios feitos com nossos minerais. A verdade, dolorosa verdade, é tão triste que deveria nos fazer refletir sobre a extensão do mal que nosso sistema político acarreta - este, claramente, um dos mais sérios problemas nacionais, origem de tantos outros.

O Brasil é muito grande. Tem milhões de habitantes - um imenso potencial humano, pois. Basta dizer que as duas principais leis que regulam o processo eleitoral, a da "ficha limpa" e a que tenta prevenir o abuso de poder econômico, vieram das ruas. Da iniciativa popular. Que tal pensarmos sobre isso?

Eu não pronuncio estas palavras sem uma certa dose de tristeza. Sou, afinal, neto, sobrinho e filho de políticos. Convivi com a política desde a mais tenra infância. Nela tenho bons amigos. Não posso, porém, fugir ao dever de dizer que as características do nosso sistema político estão comprometendo, e de forma séria, o futuro do Brasil.

Que tal discutirmos, também, a imprensa enquanto fator decisivo para o desenvolvimento nacional? Aliás é aqui, defendendo o direito humano de acesso à informação, que devemos travar a maior de nossas batalhas pelo Brasil grande dos nossos sonhos. Afinal, como disse Thomas Jefferson, "onde a imprensa é livre e todo homem é capaz de ler tudo está salvo".

A imprensa não é livre quando vinculada a poderosos grupos econômicos, cujos interesses quase sempre se sobrepõem aos da população. A imprensa não é livre quando depende da ajuda financeira de governos. A imprensa não é livre quando sujeita a uma censura disfarçada por parte do sistema legal. A imprensa não é livre quando utilizada pelo poder político e econômico como instrumento de dominação.

É paradoxal: em tempos de Internet e globalização, a humanidade depara-se com sua maior crise - a do acesso à informação. Olhem ao redor e percebam que, no mundo, apenas uma a cada sete pessoas vive em países nos quais as notícias são livremente divulgadas - e não estão incluídos neste cálculo os mecanismos mais sutis de controle dos meios de comunicação, aos quais me referi, e nem os casos de quase monopólio de divulgação de notícias.

Precisamos, pois, enquanto brasileiros, conceber leis que protejam a imprensa da influência inadequada do poder político e econômico e dos mecanismos de censura disfarçada. Leis que obriguem cada veículo de comunicação a informar a população sobre as origens de seu faturamento. Leis que imponham ampla transparência na atividade de estabelecer o que é e o que não é notícia. Leis que impeçam práticas monopolistas nos meios de comunicação. Leis que obriguem a divulgação dos vínculos profissionais dos formadores de opinião e de suas famílias.

O problema nacional seguinte a ser enfrentado será o da sobriedade do mundo corporativo. Vivemos no mundo das corporações gigantescas controladas por "doutores" que desconhecem limites - e eis aí uma das maiores fontes conhecidas de corrupção, desrespeito aos direitos humanos e atraso econômico.

Na África, milhões perdem suas vidas em guerras causadas pela ganância de empresas que não desejam pagar o preço justo por recursos naturais. Na Europa e na Ásia, milhões adoecem vítimas de níveis de poluição que somente a loucura do lucro a qualquer custo explica. Nos EUA, outros milhões perdem suas casas e seus empregos por conta da especulação financeira de algumas poucas corporações.

Este não é, como vemos, um problema pequeno. Os "doutores" responsáveis por esses poderosos grupos econômicos, na busca incansável por lucros que lhes proporcionem salários e bônus milionários, têm corrompido nosso sistema político, legal e até mesmo acadêmico.

Cito dois exemplos. O primeiro vem da África, onde trava-se há anos uma guerra em torno de um minério chamado "coltan", um conflito que já vitimou cinco milhões de seres humanos, conforme dados da ONU. Foram identificadas 157 empresas ocidentais envolvidas, e calculou-se que um telefone celular fabricado com matéria-prima daquela região custa a vida de duas crianças. Pois bem: sequer sabemos os nomes destas empresas!

O segundo exemplo responde pelo nome de "crise econômica de 2008". Custou milhões de empregos, retirou de milhões de seres humanos suas casas e a esperança de uma velhice digna. Os "doutores" que a causaram, suportados por um pensamento acadêmico corrompido, acabaram milionários e intocados pelas autoridades que deveriam nos proteger - e que ainda estão na administração pública, apesar de acusadas de corrupção. Quem pagou por tamanho absurdo, ao final das contas, fomos nós.

Sou um defensor do capitalismo. Mas vejo claramente que a existência de empresas "grandes demais para quebrar", geridas por "doutores" movidos a salários proporcionais aos lucros que conseguem, são a maior fonte de desgraças do mundo moderno. Não se pode, seriamente, falar em desenvolver um país e prevenir corrupção sem que se enfrente este problema.

E é possível enfrentá-lo, com leis limitando o tamanho e obrigando a regionalização destas corporações, particularmente aquelas da área financeira, e bem assim reduzindo a níveis normais a remuneração dos "doutores" que as dirigem.

Ditas estas coisas, realço o aspecto de que poderia eu, como disse, citar problemas nacionais outros. Mas acredito ter realçado o maior deles: nosso fracasso enquanto elite. Nossa incompetência. Nossa cegueira gerencial. Nossa culpa, nossa tão grande culpa!

Resolver esse sério problema é simples, conforme demonstrado. Não há necessidade de grandes estudos ou pesquisas. A solução está ao nosso alcance. Pode ser facilmente implementada. No entanto, nenhum de nós viverá o suficiente para ver qualquer evolução. Nenhum de nós.

Morreremos sem ver grandes mudanças no mundo das leis, no sistema político/administrativo, na imprensa ou no meio empresarial. Como mencionei, as soluções podem até ser simples, porém não são fáceis!

Isso porque enfrentamos aqui, em verdade, o mal em sua essência mais pura. E este não é daqueles combates a serem vencidos por uma única geração. Ele confunde-se com a própria saga da humanidade através dos tempos.

Assim, não nos sintamos derrotados. Ao fim do cabo, nosso tempo não é o de Deus! Basta que façamos o pouco que nos cabe com honra e amor e seremos vitoriosos em nossa tão efêmera existência. Teremos deixado algo, por mínimo que seja.

Conta-se, a propósito, que há alguns anos um jornalista britânico dirigiu-se à Índia para entrevistar a sempre reverenciada Madre Teresa de Calcutá. Ele foi encontrá-la no meio do hospital de sua famosa instituição, cercada de doentes miseráveis, aos quais buscava dar algum tratamento e dignidade.

Polidamente, dadas as circunstâncias, Madre Teresa solicitou ao jornalista que aguardasse até que ela encerrasse os atendimentos, quando então concederia a entrevista desejada. Apenas restou-lhe, assim, acompanhá-la por umas boas duas horas. Durante este tempo, ele próprio relatou depois, assistiu cenas de verdadeiramente "embrulhar o estômago", tamanha a miséria, abandono e sofrimento que permeavam aquele lugar.

E eis que, ao fim de um verdadeiro "tour do horror", aquele já esgotado jornalista vê diante de si a figura frágil de Madre Teresa, sorridente, a lhe dizer que naquele momento já estava disponível para a entrevista. Ele, então, permitiu-se um desabafo, manifestando sua surpresa e revolta com toda aquela miséria e abandono que acabara de testemunhar, concluindo sua reflexão com aquela que seria a primeira pergunta da entrevista: "Madre Teresa, o que precisa mudar no mundo para que toda esta miséria e abandono não mais existam?"

O jornalista confessou depois que, diante daquelas colocações, esperava dela críticas ao capitalismo selvagem, aos governos ou até mesmo ao sistema financeiro.

Mas eis que Madre Teresa, com um sorriso singelo e modesto, respondeu: "Meu filho, para que toda esta desgraça que você acabou de testemunhar deixe de existir apenas duas coisas necessitam melhorar". E completou: "eu e você".

Pois é. Que eu e você melhoremos. Afinal, o Brasil merece!

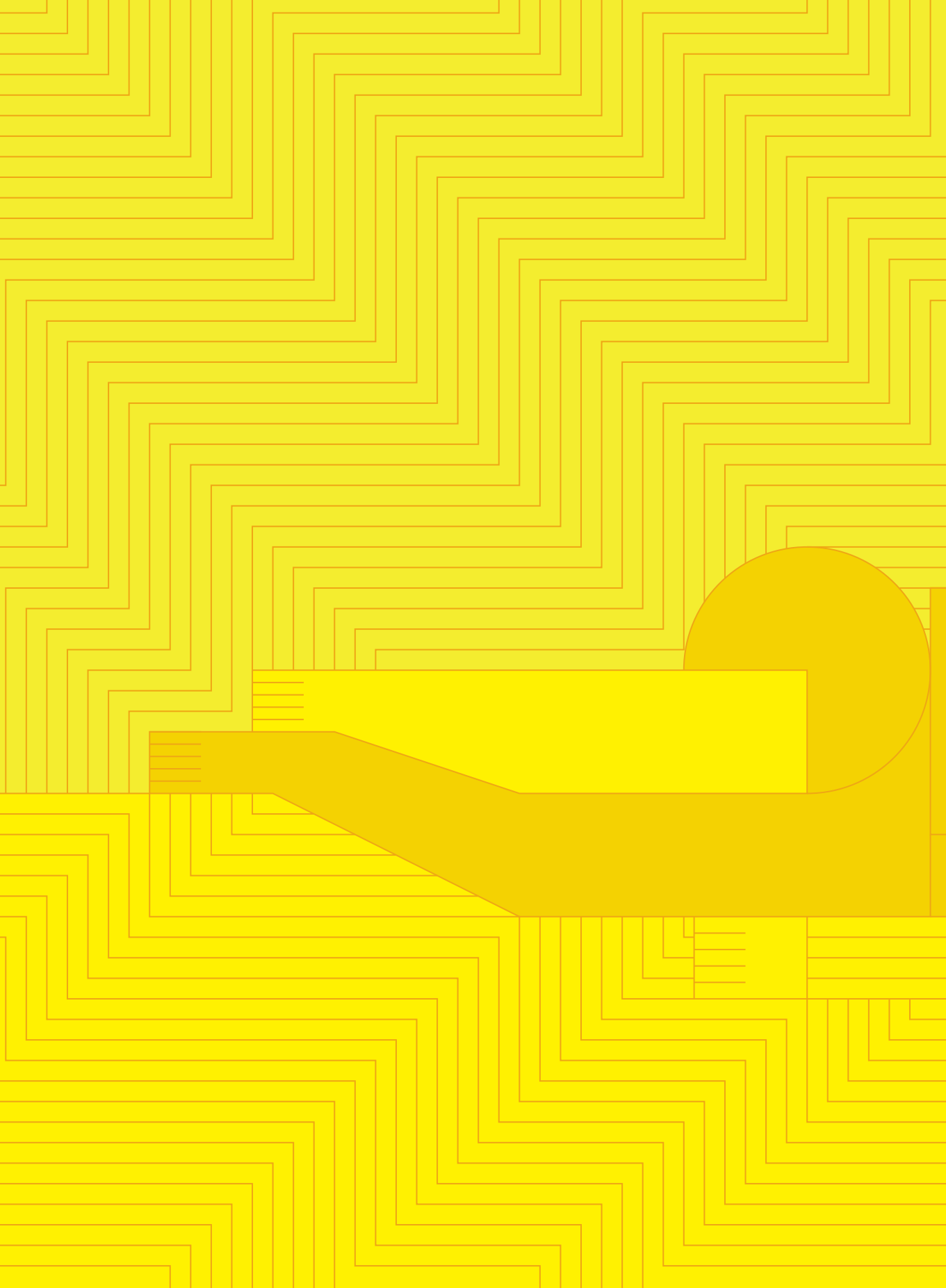
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo argumentou que os principais problemas estruturais brasileiros apresentam diagnóstico relativamente simples, mas enfrentam barreiras políticas, institucionais e morais para sua superação. A responsabilidade central recai sobre as elites dirigentes, cujo comportamento molda incentivos institucionais e condiciona a efetividade das reformas.

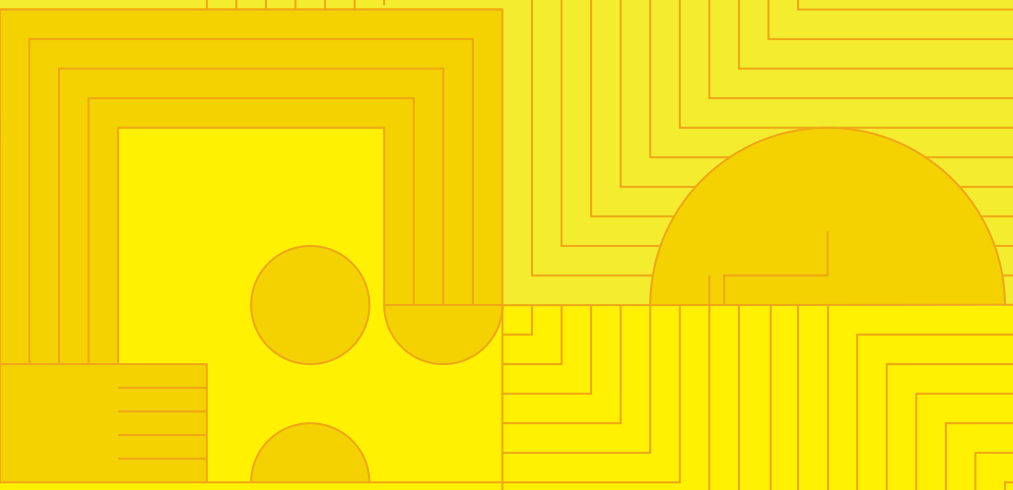
A mudança estrutural não depende exclusivamente de engenharia institucional, mas da disposição ética dos agentes que ocupam posições de poder. A transformação nacional, portanto, inicia-se no compromisso individual com integridade, responsabilidade e coragem cívica.

Essa seria a conclusão de um artigo em formato estritamente acadêmico. Ocorre que, como já visto desde o início do capítulo, o problema do descompasso entre as elites dirigentes e o "Zé Povinho" guarda raízes mais profundas e que nos remonta ao modelo de produção de conhecimento erigido na modernidade - que dicotomiza a realidade entre sujeito e objeto, o que, na academia, se materializa nas categorias classistas de senso comum e conhecimento científico.

Mais do que um mero compromisso ético, é chegada a hora de a academia assumir a missão de reformular o seu "modo de produção" e criar um novo modelo de operar o conhecimento, agora baseado em nossa realidade social e que tenha condições de responder aos desafios que a contemporaneidade nos impõe.



Segurança Pública Cidadania & Direitos Humanos



Álvaro Rogério Duboc Fajardo

O programa “Estado Presente em Defesa da Vida”: governança, integração e evidências em uma política pública de segurança multidimensional

Álvaro Rogério Duboc Fajardo

MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getulio Vargas (FGV), além de formação executiva pela Fundação Dom Cabral (FDC) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Bacharel em Direito, com pós-graduação lato sensu em Direito do Estado. Delegado Federal aposentado, com 32 anos de atuação na Polícia Federal, exerceu funções estratégicas na administração pública, tendo sido Secretário de Estado da Economia e Planejamento, Secretário de Estado de Governo e Secretário de Estado de Ações Estratégicas do Espírito Santo, além de coordenador de programas governamentais nas áreas de planejamento, segurança pública e gestão estratégica.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da violência letal permanece como uma das expressões mais críticas de desordem social e fragilidade institucional no mundo contemporâneo, com incidência particularmente elevada nos continentes Americano e Africano. De acordo com o relatório "Global Study on Homicide 2023", produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, 2023) com dados de 2021, quase meio milhão de pessoas (458 mil) foram assassinadas no mundo naquele ano, das quais 330 mil (72%) vitimadas apenas nesses dois continentes. Trata-se, lamentavelmente, de um padrão persistente, evidenciado desde o primeiro estudo global, publicado em 2011 com dados de 2010, em que se observa relativa estabilidade nas taxas de homicídio, onde contabilizavam 468 mil mortes uma década antes, e que retrata a persistência estrutural do problema.

Nesse cenário, o Brasil ocupa posição de destaque, liderando o ranking mundial em números absolutos de homicídios com 45.562 mortes em 2021, o equivalente a quase 10% de todos os assassinatos do planeta, embora represente pouco menos de 3% da população global.

De encontro à essa trajetória, o caso do estado do Espírito Santo suscita especial interesse. Após ocupar por duas décadas (1993–2012) as primeiras posições entre as unidades federativas mais violentas do país, o estado tornou-se referência na redução sustentada da violência letal. Tal inflexão está associada à implementação do "Programa Estado Presente em Defesa da Vida"[1], uma política pública transversal, respaldada por governança estruturada, planejamento de longo prazo, integração multissetorial e uso intensivo de dados.

Assim, o objetivo deste capítulo é examinar o Programa Estado Presente, analisando seu desenho, implementação e resultados. Para isso, após essa introdução serão apresentados elementos do cenário prévio à instituição do programa e os desafios estruturantes para sua implementação, o modelo de governança, os eixos estratégicos de ação, e os estudos de avaliação de impacto realizados, encerrando com as considerações finais e as referências.

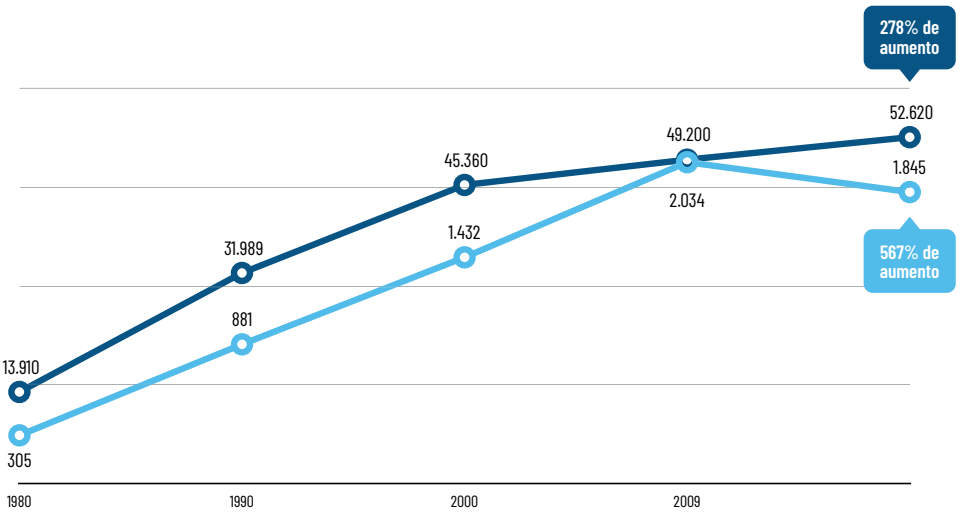
2. O CENÁRIO PRÉVIO (ATÉ 2010)

O cenário prévio à instituição do Programa Estado Presente, isto é, até o

ano de 2010, era de crise estrutural nos indicadores de segurança pública no Espírito Santo. Essa situação pode ser demonstrada pelo fato de o estado acumular, naquela época: um dos mais altos índices de homicídio do país; baixa capacidade investigativa; ausência de políticas sociais nos territórios vulneráveis; fragmentação entre as instituições. Os dados evidenciam essa situação de maneira explícita, como pode ser visto a seguir.

Iniciando pela posição do Espírito Santo no *ranking* nacional de violência letal, segundo dados contabilizados pelo Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2021) em 2010 o Espírito Santo figurava como o segundo estado mais violento do país com uma taxa de 52,49 mortes violentas para cada grupo de 100 mil habitantes. Esse resultado pode ser observado também por meio da série histórica de quase duas décadas posicionado entre os três estados mais violentos do país, conforme apontado no gráfico 1.

Gráfico 1 – Número absoluto de homicídios no Brasil e no Espírito Santo (1980 – 2010).



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP-ES).

Outro aspecto importante desse contexto diz respeito à situação do sistema criminal. A literatura nacional e internacional caracteriza a violência urbana como um fenômeno social multicausal. Sendo assim, não é possível explicar quase três décadas de violência letal a partir de um único indicador. De maneira complementar, os déficits institucionais do sistema de segurança pública e aplicação da lei penal possuem papel de relevo nesse resultado.

Sobre esse tema, é importante destacar os dados do relatório "Diagnóstico da Investigação de Homicídios no Brasil" (CNMP, 2012), coordenado pelo Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no âmbito da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP).

Do levantamento realizado em 2011, em todos os estados e o Distrito Federal, sobre investigações de homicídios e tentativas praticadas até 31 de dezembro de 2007, constatou-se que 134.944 inquéritos policiais permaneciam sem solução passados mais de quatro anos. A região sudeste apresentou a maior concentração, com 76.780 investigações inconclusas, e o Espírito Santo apareceu com 16.148 inquéritos paralisados, representando mais de 10% da impunidade, embora, em termos demográficos, possuísse menos de 3% da população brasileira. Para termos uma melhor ideia do tamanho do problema, e para efeito de comparação, os estados da região sul, juntos, possuíam 12.847 investigações inconclusas, como pode ser visto nos dados da tabela 1.

Tabela 1 – Investigação sobre homicídios registrados até 31/12/2007.

Região	**Estoque inicial**	**População**	**Estoque inicial por 100 mil hab.**
Centro-Oeste	8.620	14.058.094	61,32
Nordeste	31.297	53.081.950	58,96
Norte	5.400	15.864.454	34,04
Sudeste	76.780	80.364.410	95,54
Sul	12.847	27.386.891	46,91
Total	134.944	190.766.799	70,74

Estados	**Estoque inicial**	**População**	**Estoque inicial por 100 mil hab.**
RJ	41.177	15.989.929	295,04
ES	**16.148**	**3.514.952**	**459,41**
MG	12.032	19.597.330	61,40
BA	11.536	14.016.906	82,30
PE	11.462	8.796.448	130,30

Fonte: CNMP (2012, p. 25). Observação: Grifos do autor.

Outro fator importante, em termos explicativos do crescimento exponencial da violência letal no Espírito Santo, é o aspecto demográfico, no que se refere à concentração populacional, tendo em vista que aproximadamente 50% da população capixaba reside na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

A mudança da matriz econômica capixaba entre as décadas de 1960 e 1970, com a instalação das grandes plataformas industriais[2] na RMGV, promoveu o deslocamento de grande contingente populacional oriundo do interior do estado e de estados vizinhos como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia, atraídos pela grande oferta de empregos, sendo a maioria de baixa qualificação profissional. Com o fim do processo de implantação do Complexo Portuário de Tubarão, muitos desses trabalhadores não foram absorvidos para a etapa de operacionalização produtiva desses empreendimentos e, sem condições de retornarem a seus centros de origem, permaneceram na RMGV.

Como resultado, em razão do déficit habitacional deste período, surgiram diversos bairros em periferias das cidades que compõem a região e que, anos depois, passaram a responder por parte significativa da violência letal no Espírito Santo.

Um indicador que possibilita ilustrar essa realidade é a taxa de homicídio nos municípios capixabas. Entre 1979 e 2008, a Região Metropolitana da Grande Vitória apresentou um crescimento real de cerca de 1.423% no número de registros de homicídios, enquanto no interior do estado o crescimento foi de cerca de 372%[3]. No período prévio à implementação do Programa Estado Presente, em nível de concentração, a RMGV respondeu por cerca de 65% dos homicídios registrados no estado em 2011.

Via de regra, o crescimento da violência letal na Região Metropolitana não ocorreu de maneira homogênea, mas foi concentrada e apresentou algumas características comuns em sua distribuição. Manifestou-se, principalmente, em bairros ou conjuntos de bairros com grande densidade demográfica de ocupação recente (menos de 30 anos), caracterizados por baixo grau de urbanização, população residente com baixo nível socioeconômico e submetida a elevados índices de vulnerabilidade social.

Além da reduzida oferta de políticas sociais nos territórios com altos índices de vulnerabilidade social, o diagnóstico das causas do crescimento da violência letal também identificou a atuação fragmentada das instituições que integram o sistema de justiça criminal. A ausência de inte-

gração entre essas estruturas apresentava-se como uma barreira ao enfrentamento qualificado para a redução da impunidade e, sobretudo, uma sobreposição de atuação estatal.

3. MODELO DE GOVERNANÇA

Feitas essas considerações sobre o cenário prévio à vigência do Programa Estado Presente, convém fazer menção aos principais desafios enfrentados no momento de implementação dessa política pública. Entre os exemplos que podem ser apontados, estão: a fragmentação institucional entre as instituições policiais, o sistema prisional e as políticas sociais; a territorialização do crime, com disputas violentas por domínio em bairros vulneráveis; baixa interoperabilidade de dados e limitações tecnológicas; déficits de efetivo e infraestrutura policial e pericial; vulnerabilidades sociais, como evasão escolar e baixa presença estatal nesses territórios; e complexidade crescente do crime organizado, inclusive em nível financeiro e transnacional.

A superação desses desafios demandou arranjos inovadores de governança, coordenação e planejamento, que serão apresentados a seguir.

3.1 LIDERANÇA E COORDENAÇÃO

Um primeiro elemento fundamental da estruturação do programa enquanto política pública é a forma de organização do seu modelo de governança.

Tradicionalmente, a coordenação da política de segurança pública é tarefa de responsabilidade exclusiva do Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. No entanto, um dos fatores fundamentais do sucesso do Programa Estado Presente é justamente a sua ancoragem na liderança direta do Governador do Estado, que conduz reuniões mensais de monitoramento estratégico.

Esses encontros funcionam como instância máxima de governança, garantindo, por exemplo: prioridade política às ações do programa; alinhamento entre secretarias e demais instâncias do sistema de justiça criminal; tomadas de decisões rápidas; e accountability dos gestores. Logo, ao contrário do que é convencional, principalmente por se tratar de uma área complexa, politicamente sensível e suscetível a desgastes perante a opinião pública, no caso capixaba, a atuação direta do Governador, na posição de

coordenação estratégica, elevou o padrão de coordenação interinstitucional, reduziu barreiras decisórias e acelerou a implementação de ações estratégicas, além de ser uma evidência concreta para a sociedade do compromisso político da gestão com o programa.

Outro pilar fundamental do modelo diz respeito à decisão de atribuir à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) a coordenação executiva do programa. A SEP reúne condições institucionais específicas para implementar a transversalidade que a política exige, sendo possível agrupá-las em três funções-chave.

A primeira se concentra na capacidade de articulação transversal, integrando áreas de segurança, políticas sociais, infraestrutura, educação, desenvolvimento humano e orçamento, garantindo coerência entre as ações e as prioridades. A segunda diz respeito à sustentação orçamentária, à medida que assegura a priorização contínua do programa nos instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo (PPA, LDO, LOA e Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo[4]), conferindo previsibilidade e estabilidade financeira. Por fim, é importante apontar para a capacidade da SEP de exercer atividades de gestão estratégica, por meio de indicadores, metas, metodologias de monitoramento e sistemas de acompanhamento, promovendo a necessária convergência entre a estratégia, a execução e os resultados.

Dessa forma, a centralização da coordenação na SEP transforma o Programa Estado Presente em política de governo, não se restringindo a uma política setorial da segurança pública. Permite-se, assim, uma visão de longo prazo e a ampla integração com as demais políticas sociais.

3.2 EIXOS ESTRATÉGICOS DO PROGRAMA

Outro elemento importante do Programa Estado Presente diz respeito à sua estruturação em três eixos estratégicos denominados "Proteção Policial", "Proteção Social" e "Mulher Viva+". Cada um possui mecanismos próprios de coordenação, instrumentos de gestão e responsabilidades definidas.

3.2.1 EIXO DE PROTEÇÃO POLICIAL: O ALICERCE DO CUIDADO INTEGRAL COM A SOCIEDADE

O Eixo de Proteção Policial pode ser considerado o alicerce do cuidado integral com a sociedade. Articula-se no Programa Estado Presente em Defesa

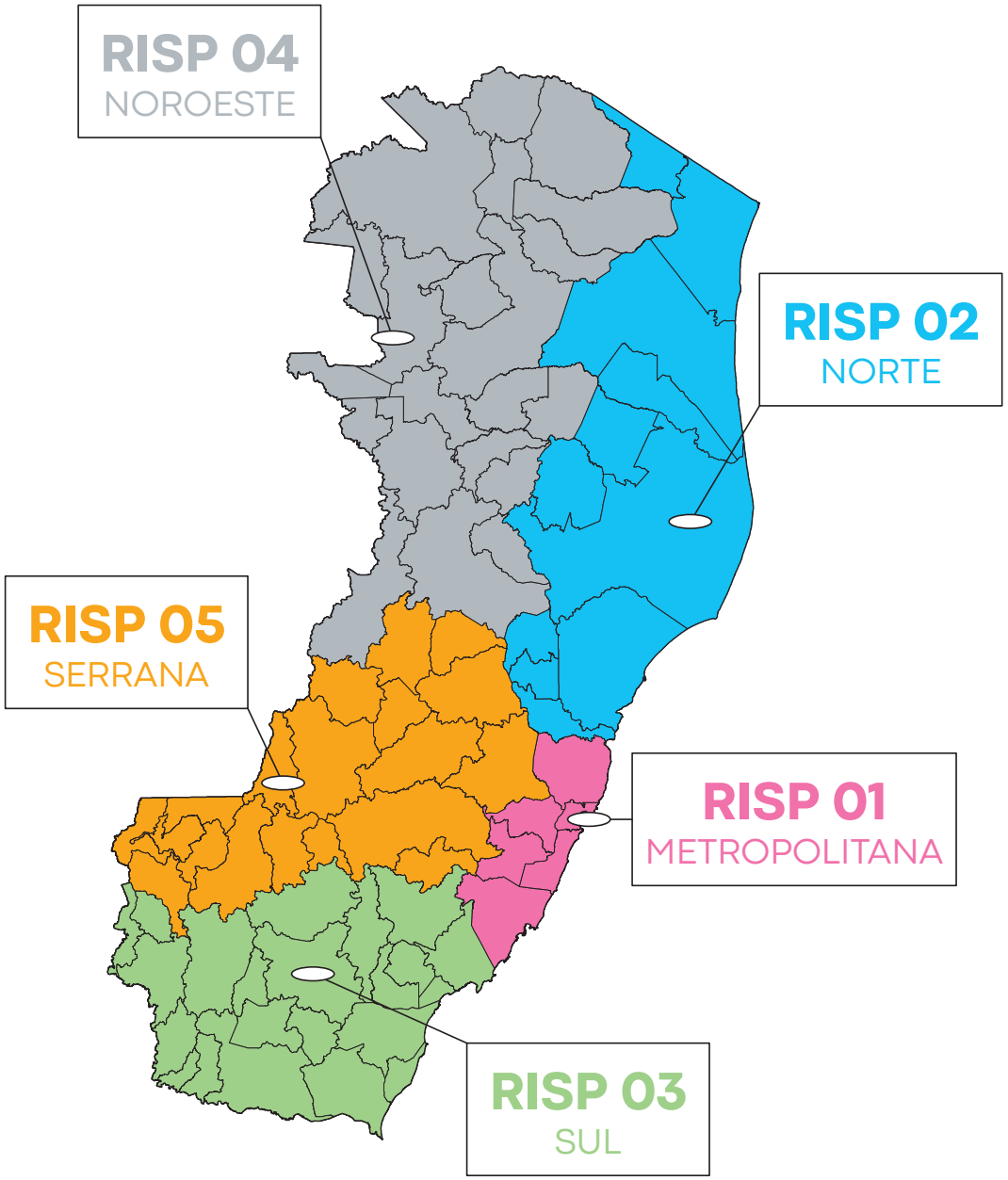
da Vida em todo o estado do Espírito Santo, com o emprego racional dos recursos levando em consideração dois pilares fundamentais: o foco territorial e a compatibilização de áreas.

No foco territorial a análise permanente das evidências, sobretudo os indicadores de Mortes Violentas Letais Intencionais (MVLI), indica que dez municípios concentram em torno de 75% dos homicídios registrados no estado, sendo cinco na RMGV (Serra, Cariacica, Vila Velha, Vitória e Guarapari) e outros cinco no interior do estado (São Mateus, Linhares, Colatina, Aracruz e Cachoeiro de Itapemirim). Nesses municípios, o diagnóstico inicial das evidências demonstrou que o crescimento da violência se manifesta principalmente em bairros, ou conjuntos de bairros, caracterizados por elevada densidade demográfica, baixo grau de urbanização, baixo nível socioeconômico e elevados índices de vulnerabilidade social[5]. No desenho geográfico, foram identificados 140 bairros, organizados em 43 territórios[6], sendo 22 localizados na RMGV e outros 21 nos municípios não metropolitanos.

Assim, os bairros mais violentos passaram a contar com ações sociais e preventivas, integradas aos órgãos vinculados ao Eixo de Proteção Social, bem como com a repressão qualificada integrada dos órgãos vinculados ao Eixo de Proteção Policial.

No que se refere à compatibilização de áreas, o estado do Espírito Santo foi dividido geograficamente em cinco Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) que, por sua vez, são subdivididas em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). O mapa com a divisão das RISPs pode ser visto na figura 1.

Figura 1 – Divisão do mapa do Espírito Santo em Regiões Integradas de Segurança Pública



Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2019.

A coordenação das RISPs é composta pelos Comandantes de Polícia Ostensiva Regional da Polícia Militar e os Superintendentes de Polícia Regional da Polícia Civil enquanto nas AISPs, a coordenação é exercida pelos Comandantes de Batalhão ou de Companhia Independente da Polícia Militar e pelos Delegados Regionais da Polícia Civil. Também participam das respectivas coordenações o Comandante de Polícia Ostensiva Especializado da Polícia Militar, o Superintendente de Polícia Especializada, em nível de RISP, e os Delegados de Homicídio e Proteção à Pessoa da Polícia Civil, em nível de AISP.

Ressalta-se que em ambos os níveis de coordenação, as lideranças respondem solidariamente pelos resultados. Além disso, na busca pelos melhores indicadores e práticas, são corresponsáveis por: promover ações operacionais integradas com foco em resultados; implementar canais de compartilhamento de informações e inteligência entre os órgãos; realizar o monitoramento diário dos indicadores de violência e adotar ações de contenção para os indicadores desviantes; e analisar periodicamente os resultados obtidos por meio de reuniões integradas regulares.

O modelo aplicado fundamenta-se no processo constante de planejamento, execução das ações, monitoramento dos resultados e realização de ajustes identificados como necessários. Nesse processo, o monitoramento como elemento central é realizado em quatro níveis, conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1 – Níveis de monitoramento dos resultados das ações do Programa Estado Presente.

Nível	Integrantes
Político-Estratégico	Coordenação estratégica, sendo conduzida pelo Governador do Estado
Estratégico	Coordenação executiva, sendo conduzida conjuntamente pelo Vice-Governador do Estado e pelo Secretário de Estado de Economia e Planejamento. Coordenação estratégica conduzida, em cada um dos eixos, pelos: Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social; Secretária de Estado de Direitos Humanos; Secretária de Estado das Mulheres; Diretor Geral do DETRAN.
Tático	Coordenadores de RISP
Operacional	Coordenadores de AISP

Fonte: Elaboração do autor.

Com essa metodologia de gestão, as forças de segurança pública passaram a operar sistematicamente de modo integrado, obtendo como resultado sistêmico a execução contínua de ações como, por exemplo, o compartilhamento de bases de dados, realização de operações conjuntas e integradas, a elaboração de protocolos operacionais e administrativos padronizados, a integração da Polícia Penal e da Polícia Científica ao sistema de inteligência, e nas RISPs em nível de gestão no âmbito do programa, a articulação de ações operativas e de inteligência com a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Federal, e o reforço da presença de agentes dos órgãos de segurança pública e de justiça criminal em áreas críticas ou em situação de crise.

Além dos resultados operacionais e organizacionais, o modelo de gestão por compatibilização de áreas do Programa Estado Presente promove a proximidade real e facilitada entre os gestores dos órgãos de segurança pública e de justiça criminal, que resulta na comunicação interpessoal rápida e eficiente. Isso permite ultrapassar eventuais entraves impostos pela burocracia regular do serviço público e possibilita a efetivação de ações de maneira célere, com o uso racional dos recursos humanos e logísticos.

Esses resultados baseiam-se, para além das ações imediatas dos diversos órgãos que compõem o programa, em um robusto conjunto de investimentos em infraestrutura, equipamentos, tecnologia e recursos humanos, que são definidos com base em análise de evidências reunidas, sistematizadas e examinadas pela coordenação executiva do programa.

Os investimentos em infraestrutura têm por objetivo primordial a melhoria das condições de trabalho dos agentes dos órgãos de segurança pública e de justiça criminal, dos demais servidores dos órgãos vinculados ao programa e da qualidade de vida da população, sobretudo a mais vulnerável. Trata-se da maior carteira de investimentos contratados e realizados da história do estado.

Ressalte-se que o conjunto de investimentos poderia ser mais abrangente caso os processos de manutenção e aquisição não tivessem sido interrompidos entre os anos de 2015 e 2019. Nesse período, muitas estruturas físicas existentes tornaram-se precárias e os equipamentos obsoletos, fazendo com que no período subsequente, recursos financeiros que poderiam ser alocados para novos investimentos fossem mobilizados para a recuperação dessas estruturas e equipamentos.

Os investimentos em tecnologia são a espinha dorsal das iniciativas de modernização no âmbito do programa, sobretudo dos órgãos de

segurança pública e de justiça criminal. O objetivo é transformar a segurança pública de um caráter "analógico" para "digital", possibilitando o uso de ferramentas tecnológicas que desburocratizam as rotinas administrativas, diminuem o tempo de resposta em situações de urgência e emergência, dinamizam a atuação operacional e tornam mais preciso e racional o uso de recursos humanos e logísticos.

Os investimentos em infraestrutura e tecnologias são essenciais para evolução de qualquer política pública, mas os recursos humanos são a peça-chave para o uso adequado dessas infraestruturas e tecnologias para o alcance de resultados concretos para a paz social e a qualidade de vida da população. Este ponto revelou-se desafiador para a execução do programa, pois durante quatro anos (2015-2018) não foram realizados concursos públicos para recomposição dos efetivos dos órgãos de segurança pública e de justiça criminal, além da falta de investimentos nas outras duas áreas já mencionadas.

Isso significa que, em termos diretos, houve um substancial decréscimo na qualidade do serviço prestado à população, principalmente relacionado ao tempo de resposta de equipes da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar em situações de urgência ou emergência, no atendimento nas delegacias, na capacidade de investigação de crimes, e nos recorrentes casos de burnout dos agentes de segurança em razão do excesso de carga de trabalho.

Assim, para o enfrentamento desses problemas nos três âmbitos (infraestrutura e equipamentos, tecnologias e recursos humanos) foram necessárias diversas ações, que podem ser vistas no quadro 2.

Quadro 2 – Investimentos realizados pelo Programa Estado Presente no âmbito do eixo Proteção Policial.

Categoria	Item	Descrição
Infraestrutura e Equipamentos	Modernização de unidades policiais	Modernização de delegacias, batalhões e unidades especializadas, com reformas, manutenções e novas construções de 182 unidades de segurança da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Penal, Polícia Científica e SEJUS (ex.: SML de Linhares, BME, Delegacias Regionais, Centro de Inteligência em Defesa Civil, CAT, Postos Avançados do CBM).

Quadro 2 – Investimentos realizados pelo Programa Estado Presente no âmbito do eixo Proteção Policial.

Categoria	Item	Descrição
Infraestrutura e Equipamentos	Expansão do sistema prisional	Ampliação e qualificação do sistema prisional, com novas unidades, mais vagas e ampliação de atividades laborais e educacionais, fortalecendo a ressocialização.
	Renovação da frota	Composição e recomposição da frota dos órgãos de segurança, com aquisição de mais de 3.500 viaturas especializadas para PM, PC, CBM, Polícia Penal, Polícia Científica, Sesp e Sejus.
	Equipamentos de proteção e armamentos	Aquisição de equipamentos de última geração, como armamentos, coletes e capacetes balísticos, e outros equipamentos de proteção individual para os agentes.
Tecnologias	Inteligência e análise telemática	Centro de Inteligência e Análise Telemática para o mapeamento preciso da atuação de organizações criminosas no estado e no país. Responsável por operações estratégicas de alto impacto.
	Cerco Inteligente	Sistema automatizado com 1.468 câmeras inteligentes em 308 pontos estratégicos para segurança pública, fiscalização e fazendária.
	Reconhecimento facial	Sistema em áreas de grande circulação para identificar pessoas com mandados de prisão por meio de algoritmos comparativos.
	Totens de segurança	Torres blindadas com câmeras, alto-falantes, alarmes e botão de emergência, ligadas a centros de comando para vigilância e intervenção remota.
	Computação embarcada	Sistema tecnológico nas viaturas (hardware e software) com wi-fi, geolocalização, câmeras internas com leitura de placas e scanner digital.
	Softwares analíticos (big data)	Ferramentas de automação de coleta, processamento e análise de grandes volumes de dados, identificando padrões e apoiando decisões estratégicas.

Categoria	Item	Descrição
Tecnologias	Soluções biométricas e balística	Modernização da perícia com sistema multibiométrico, pesquisa por fragmentos latentes e investimentos no Sistema de Identificação Balística.
	Gestão Integrada Municipal (GGIM)	Instância de articulação entre poder público municipal e os órgãos de segurança existentes no local, para redução da criminalidade. O GGIM é liderado pelo prefeito municipal e atualmente está presente em 36 municípios.
	Projeto Recupera	Operação permanente para rastreamento, recuperação e devolução de celulares roubados, em parceria com operadoras e órgãos de segurança.
	Cerco Inteligente Móvel	Versão móvel do cerco inteligente, com câmeras veiculares de alta definição, leitura automática de placas e leitores biométricos nas viaturas.
Recursos Humanos	Recomposição de efetivos	Realização de concursos públicos e recomposição de efetivos na PM, PC, CBM, Polícia Penal e Polícia Científica, com ingresso de cerca de 9.000 novos agentes.
	Instituição da Polícia Penal	Criação da corporação responsável pela segurança e ordem no sistema prisional, custódia, recaptura de fugitivos e inteligência penitenciária.
	Instituição da Polícia Científica	Criação da corporação responsável pelas perícias criminais, exames laboratoriais e identificação humana e civil.
	Formação e capacitação continuada	Formação inicial e continuada de agentes baseada em inteligência, direitos humanos e qualificação técnica permanente.

Fonte: Elaboração do autor.

3.2.2. EIXO DE PROTEÇÃO SOCIAL: CIDADANIA, RESPEITO E CUIDADO COM A POPULAÇÃO

Uma das importantes inovações do Programa Estado Presente é o rompimento com a visão reducionista de que a diminuição da violência urbana é responsabilidade exclusiva do sistema de segurança pública e da aplicação da lei. Ao introduzir de forma explícita um eixo transversal de prote-

ção social, o programa inaugurou um novo marco na política de segurança pública capixaba, à medida que passou a reconhecer que o enfrentamento da violência exige também intervir nas suas condicionantes sociais. Esse entendimento reforça a perspectiva integrada e de longo prazo do programa.

Partindo da compreensão de que a violência urbana é um fenômeno multicausal e heterogêneo, cujas dinâmicas variam conforme os contextos específicos de cada território, o Estado Presente estruturou um processo de diagnóstico territorial detalhado. Com base na identificação de bairros, ou conjuntos de bairros, com maiores indicadores de violência letal, foram mapeados os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade. A partir desse diagnóstico, o eixo de Proteção Social passou a coordenar políticas de inclusão, proteção, fortalecimento comunitário e geração de oportunidades, articulando ações das áreas de educação, assistência social, direitos humanos, juventude, cultura, esporte e saúde.

Nesse aspecto, o Programa Estado Presente reúne um conjunto de ações coordenadas efetivadas por diversos órgãos, destacadas em áreas distintas e correlacionadas, que podem ser divididas entre: fortalecimento da rede de proteção; cidadania e oportunidades; cultura, esporte e lazer; e infraestrutura urbana.

Quadro 3 – Investimentos realizados pelo Programa Estado Presente no âmbito do eixo Proteção Social.

Categoria	Item	Descrição
Fortalecimento da Rede de Proteção	Centro de Referência das Juventudes	Espaços com salas de dança, informática, acolhimento, cozinha e palco, voltados a jovens de 15 a 24 anos para cursos, oficinas, estudo e apresentações, gratuitamente.
	Agente de Integração Escolar	Realizam a busca ativa de alunos que abandonaram a escola ou estão em risco de evasão, por meio de visita domiciliar às suas famílias. Contribui para o aumento da taxa de aprovação escolar dos alunos.
	Pacto pela Aprendizagem - PAES	Regime de colaboração entre rede estadual e redes municipais para fortalecer a aprendizagem e melhorar indicadores educacionais em todo o Espírito Santo.

Categoria	Item	Descrição
Fortalecimento da Rede de Proteção	CAADs - Atenção Integral sobre Drogas	Acolhimento a pessoas em vulnerabilidade por uso de álcool e drogas, com mais de 23 mil acolhidos e 125 mil atendimentos em Vitória, Linhares e Cachoeiro; UARIS promove reinserção social.
	Centro de Prevenção Comunitária	Inspirado em modelos internacionais, atende 120 crianças e adolescentes e suas famílias, focando na prevenção ao uso de drogas, fortalecimento de vínculos e desenvolvimento saudável.
	CRAS - Proteção Social Básica	Unidades em áreas vulneráveis para serviços socioassistenciais, coordenação de redes locais e atendimento territorializado. São 161 CRAS reformados e implantados no estado.
	CREAS - Proteção Social Especial	Atende famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência, abuso, tráfico de pessoas, medidas socioeducativas em meio aberto). São 84 unidades reformadas e implantadas.
	Unidades Básicas de Saúde (UBS)	Instalação de 108 novas UBS em parceria com municípios capixabas, e com foco no público do programa, ampliando acesso à atenção primária à saúde.
Cidadania e Oportunidades	CNH Social	Formação e habilitação gratuita de condutores para pessoas de baixa renda, ampliando empregabilidade.
	Cursos Capaz & SINE Itinerante	Qualificação profissional para populações vulneráveis (Bolsa Família, CadÚnico, mulheres vítimas de violência, pessoas em situação de rua), integrando política social e segurança pública.
	Educação em Tempo Integral	Oferta ampliada para 234 escolas, das quais 30 funcionam integralmente nos territórios do programa; promove jornada ampliada, atividades extracurriculares e acompanhamento pedagógico.

Quadro 3 – Investimentos realizados pelo Programa Estado Presente no âmbito do eixo Proteção Social (continuação).

Categoria	Item	Descrição
Cidadania e Oportunidades	Escola do Futuro	Programa estruturado em inovação pedagógica, formação docente, tecnologia digital e infraestrutura moderna para transformar práticas educacionais. Atualmente 50 escolas certificadas.
	Qualificação Profissional (Qualificar ES)	Mais de um milhão de vagas em 129 cursos presenciais, distribuídos em 10 eixos formativos, priorizando territórios vulneráveis. Promove a qualificação em áreas produtivas diversas, ampliando acesso ao trabalho.
	Programa Nossa Bolsa	Concede bolsas de ensino superior e pós-graduação. Até 2025, mais de 9400 vagas de graduação, e 30 bolsas de mestrado (16 concluintes). Desde 2012, cerca de R$ 770 milhões investidos para ampliar acesso ao ensino superior.
Cultura, Esporte e Lazer	Campos Bom de Bola	Espaços estruturados para prática esportiva, lazer e projetos sociais, incluindo atividades do Campeões de Futuro.
	Editais de Cultura	Mecanismos de fomento para democratizar o acesso à produção cultural capixaba.
	Campeões de Futuro	Programa que oferece esporte gratuito para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos em todos os municípios, promovendo cidadania, saúde e inclusão social.
	Campos Bom de Bola	Espaços estruturados para prática esportiva, lazer e projetos sociais, incluindo atividades do Campeões de Futuro.
	Editais de Cultura	Mecanismos de fomento para democratizar o acesso à produção cultural capixaba.
	Campeões de Futuro	Programa que oferece esporte gratuito para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos em todos os municípios, promovendo cidadania, saúde e inclusão social.

Categoria	Item	Descrição
Cultura, Esporte e Lazer	Brinquedotecas	Espaços lúdicos voltados para crianças, fortalecendo aprendizagem, convivência e desenvolvimento por meio do brincar.
Infraestrutura Urbana	Macrodrenagem da RMGV	Obras de drenagem para reduzir em 50% a mancha de alagamento na Grande Vitória, incluindo EBAPs, alargamento de canais e investimentos superiores a R$ 350 milhões. Aumento da qualidade de vida e do bem-estar social por meio da melhoria e organização do ambiente urbano.
Infraestrutura Urbana	Habitação de Interesse Social	Programas de acesso à moradia digna para população urbana e rural de baixa renda, reduzindo déficit habitacional por meio de subsídios para construção e reforma.
	Recuperação e Pavimentação de Estradas	Obras de reforma, reabilitação e pavimentação totalizando mais de 2.700 km em todo o estado.
	Morar Legal - Regularização Fundiária	Intervenções urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas para garantir moradia digna e regularização fundiária, beneficiando 24.272 famílias em áreas de proteção social.

Fonte: Elaboração do autor.

3.2.3. EIXO MULHER VIVA+: A PROTEÇÃO DE MENINAS E MULHERES COMO PRIORIDADE

Por fim, o Eixo Mulher Viva+ é coordenado pela Secretaria Estadual das Mulheres (SESM) e tem como função articular e executar ações de políticas públicas de promoção, proteção e defesa das mulheres. Em termos de responsabilidades, menciona-se as de desenvolver, implementar e monitorar projetos e programas, para garantir o acesso aos direitos civis, sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as meninas e mulheres do estado. Como principais ações do eixo, cabe destacar as listadas no quadro 4.

Quadro 4 – Investimentos realizados pelo Programa Estado Presente no âmbito do eixo Mulher Viva+

Item	Descrição
Centros Margaridas	Serviço da política pública voltado ao enfrentamento da violência contra mulheres e meninas, promovendo resgate e fortalecimento da cidadania, ampliação da rede de serviços especializados e atendimento humanizado.
Projeto Homem que é Homem	Programa conduzido por assistentes sociais e psicólogas da Polícia Civil para reflexão, responsabilização e prevenção junto a homens autores de violência doméstica, buscando reduzir a violência intrafamiliar e de gênero.
Salas Marias	Espaços humanizados de acolhimento a mulheres em situação de violência, instalados em Unidades de Plantão Policial, com foco em atendimento qualificado e humanização do primeiro contato.
Patrulha Maria da Penha	Realiza visitas tranquilizadoras e ações de policiamento ostensivo voltadas à prevenção e proteção de mulheres e meninas, reforçando a garantia de direitos e o enfrentamento à violência doméstica e familiar.
DEAM Itinerante	Atuação itinerante com a Delegacia Móvel da Polícia Civil para enfrentamento à violência contra a mulher, promovendo ações educativas e ampliando o acesso ao atendimento, especialmente em municípios sem DEAM.
Elas no Campo e na Pesca	Iniciativa de empoderamento feminino no campo e na pesca, ofertando encontros, capacitações e vagas em projetos produtivos, incentivando a produção agrícola especializada e fortalecendo a juventude rural feminina.
Copa SESPORT de Futebol Feminino	Torneio anual, regionalizado, em formato eliminatório, envolvendo todos os municípios e promovendo esporte, lazer, integração e valorização das mulheres no futebol.
Programa Mulher Segura	Integra Sejus, Sesp e Secretaria das Mulheres para proteção de mulheres em situação de violência, unindo monitoramento eletrônico de agressores, atendimento psicossocial e jurídico (Centro Margaridas e Casa Abrigo), atuação da Patrulha Maria da Penha e grupos reflexivos do Projeto Homem que é Homem.

Fonte: Elaboração do autor.

Neste eixo, os resultados alcançados protegem tanto as meninas e as mulheres quanto o núcleo familiar, pois conduzem e estimulam a segurança e a promoção de um ambiente de paz e tranquilidade que irradia para todos os membros da família.

4. AVALIAÇÕES DE IMPACTO (IPEA E IJSN)

Prezando pelas boas práticas em políticas públicas, também é importante mencionar as iniciativas de avaliação de impacto do Programa Estado Presente. Ressalta-se que a avaliação de impacto desempenha um papel central no aprimoramento das políticas públicas, sobretudo na área de segurança, em que a complexidade dos fenômenos envolvidos exige análises que vão muito além da observação de reduções pontuais nos indicadores de violência. Nesse sentido, avaliar é compreender por que uma política funciona e, no caso específico do programa, como seus mecanismos produzem efeitos concretos e quais elementos são determinantes para transformar territórios, instituições e trajetórias de vida.

No Espírito Santo, esse compromisso com a avaliação é uma prática institucionalizada por meio da Lei nº 10.744, de 05 de outubro de 2017, que instituiu o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SIMAPP). No caso concreto do Programa Estado Presente, foram realizados dois ciclos completos e independentes de avaliação de impacto.

O primeiro foi conduzido pelo IPEA (Cerqueira et. al., 2020), abrangendo o primeiro período de vigência do programa (2011-2014), e o segundo pelo IJSN (Krakowiak; Lira, 2025), considerando o período de retomada do programa (2019-2022). Ambos produziram evidências robustas sobre os efeitos reais da política tanto na redução da violência letal quanto na melhoria das condições socioinstitucionais dos territórios atendidos.

O estudo do IPEA, desenvolvido pelos pesquisadores Daniel Ricardo Castro Cerqueira, Darcy Ramos da Silva Neto, Danilo Santa Cruz Coelho e Gabriel de Oliveira Accioly Lins, avaliou se as intervenções, estratégias e metodologias implementadas na política de segurança pública do Espírito Santo, no período de 2011 a 2014, tiveram impacto no número de homicídios. Para alcançar o objetivo da análise, foi utilizada a metodologia econométrica de controle sintético.

O estudo apontou que iniciativas de saneamento do sistema prisional associadas à implementação do Programa Estado Presente resultaram em 1.711 vidas poupadas, e uma redução de 10,2% nos homicídios. Além disso, os resultados demonstram que na ausência dessas ações, o número de homicídios teria aumentado 29%. Em termos de uma análise custo-benefício, e ao nível das condições socioinstitucionais, os autores destacam que para cada R$1,00 investido nessas ações, houve um ganho de bem-estar social equivalente a R$2,4.

O estudo de avaliação de impacto mais recente foi realizado pelos pesquisadores Sérgio Krakowiak e Pablo Lira do IJSN, estabelecendo como marco temporal o primeiro ciclo da atual gestão do governador Renato Casagrande (2019-2022), que coincide com a retomada do Programa Estado Presente após quatro anos de interrupção.

O objetivo do estudo é semelhante ao realizado pelos pesquisadores do IPEA, embora com recorte específico para estimar o impacto do Estado Presente sobre as taxas de homicídios nos dez municípios priorizados pelo programa, que concentram 74% desse tipo de crime no estado, e o número de vidas salvas nesse contexto. Também foi utilizada a metodologia econométrica, mas por meio de "Pareamento por Escore de Propensão Ponderado com o Método de Diferença em Diferenças para dados em painel".

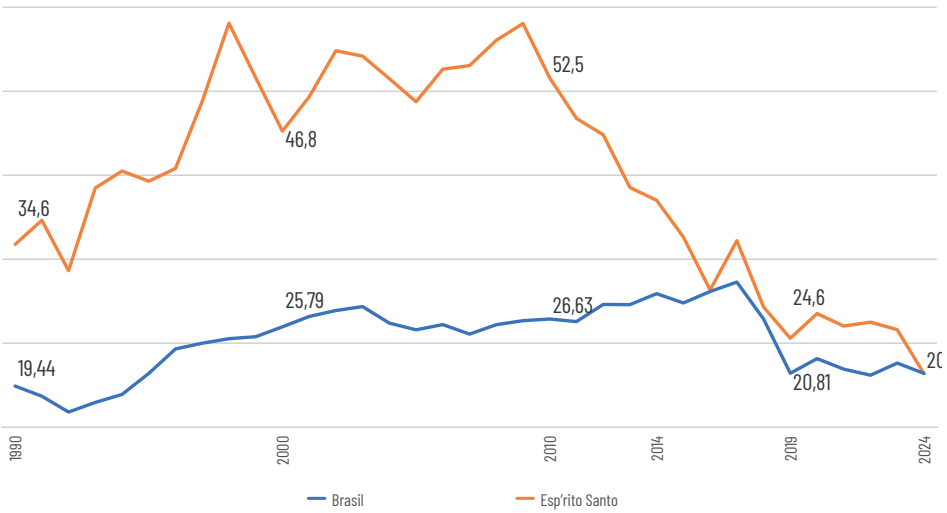
No que se refere aos resultados alcançados, estes apontam para o impacto do programa na redução em 39,4% e 45,1% nas taxas de homicídios em 2020 e 2022 respectivamente, representando um número aproximado de 1.294 a 1.600 homicídios evitados no período. Esses números reforçam as evidências, de maneira robusta, acerca da eficácia e de efetividade do Programa Estado Presente, e de políticas de segurança pública com caráter de "segurança cidadã", conciliando repressão policial de maneira qualificada e de forma associada à proteção social em territórios de maior vulnerabilidade social.

Além desses estudos, é possível verificar a virada ocorrida nos números absolutos e na taxa de homicídios no estado, além da posição atual em termos de ranqueamento. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes, que chegou a se situar em 50,98 em 2010, período do cenário prévio à implementação do Programa Estado Presente, em 2025 se situou em 19,29, alcançando pela primeira vez uma taxa menor do que 20, de acordo com dados da SESP. Em comparação com a taxa nacional, é possível verificar o encurtamento da distância, movimento que se iniciou justamente no

momento após a implementação do programa em 2011.

Essa inflexão permitiu ao Espírito Santo deixar as primeiras posições entre os estados com maiores taxas de homicídio, para em 2024 ocupar a 12ª posição. As informações sobre a série histórica da taxa de homicídio de 1990 até 2024 podem ser vistas no gráfico 2.

Gráfico 2 – Taxa de Homicídios (100 mil hab.) Espírito Santo e Brasil (1990 – 2024).



Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP-ES).

Observação: Dados destacados para os anos de 1990, 2000, 2010, 2014, 2019 e 2024.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou a mudança estrutural na estratégia e na governança da política de segurança pública do Estado do Espírito Santo a partir da implantação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida, em 2011. Como demonstrado, o primeiro impacto perceptível foi a interrupção do crescimento sustentado dos homicídios, que marcava três décadas da história capixaba (1980–2010). A partir da reorganização institucional, da modernização das estruturas e da consolidação de conexões intersetoriais, os indicadores de violência letal passaram a apresentar redução contínua ao longo dos anos.

O ápice da violência letal ocorreu em 2009, quando foram registrados 2.034 homicídios, correspondendo a uma taxa de 56 mortes por 100 mil habitantes. Em 2024, esse número caiu para 854 homicídios, representando uma redução de 58% e 1.180 vidas preservadas quando se comparam os dois anos. Trata-se de uma das mais expressivas quedas de violência letal já registradas por uma unidade federativa brasileira na série histórica analisada, conforme dados do Observatório da Segurança Pública[7].

Esses resultados evidenciam que políticas públicas de segurança podem ser eficazes quando ancoradas em governança forte, planejamento estratégico, integração multissetorial e investimentos contínuos e estruturantes. A experiência capixaba demonstra que a combinação entre repressão qualificada, policiamento orientado à solução de problemas, prevenção social articulada e gestão baseada em evidências produz efeitos robustos, mensuráveis e sustentáveis.

Trata-se, portanto, de um modelo que contribui significativamente para o debate nacional sobre segurança pública, oferecendo elementos replicáveis e orientados à proteção da vida, à redução das desigualdades e ao fortalecimento institucional. A trajetória do Espírito Santo reforça a importância de políticas públicas que transcendam respostas imediatistas e se consolidem como estratégias de Estado, capazes de promover transformações duradouras em territórios, instituições e comunidades.

REFERÊNCIAS

CERQUEIRA, D. R. de C.; SILVA NETO, D. R. R.; COELHO, D. S. C.; LINS, G. de O. A. **Uma avaliação de impacto de política de segurança pública:** o Programa Estado Presente do Espírito Santo. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Texto para Discussão, n. 2543. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/items/30d7d1f4-a60d-48ce-a18d-ce959e77f0dc. Acesso em: 2 dez. 2025.

CERQUEIRA, Daniel. 10 anos do Estado Presente, programa que mudou a face da violência no ES. **A Gazeta,** Vitória-ES, out. 2021. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/10-anos-do-estado-presente-programa-que-mudou-a-face-da-violencia-no-es-1021. Acesso em: 3 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Meta 2:** a impunidade como alvo - diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil: relatório nacional da

execução da Meta 2. Brasília, DF: CNMP, 2012. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/Relatorio_Nacional_Meta_2.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). **Programa Estado Presente:** em defesa da vida. Apresentação. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/apresentacaoestadopresente. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP); ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO; SYMNETICS. **Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo ES 500 Anos:** trajetórias descobertas. Vitória: ES Ação, 2025. Disponível em: https://www.es500anos.com.br/. Acesso em: 3 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). **Programa Estado Presente:** em defesa da vida. Mapa das Principais Entregas. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/estadopresente/entregas/mapa-estado-presente.html. Acesso em: 3 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SESP). **Eixo de proteção policial:** manual básico. Vitória, ES: SESP, 2019. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/manuais_estado_presente. Acesso em: 30 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Ações Estratégicas (SAE). **Estado Presente em Defesa da Vida.** Vitória, ES: SAE, 2011. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/publicacoes_estado_presente. Acesso em: 28 nov. 2025.

FAJARDO, Álvaro Rogério Duboc; BARRETO, Leonardo Nunes; FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de. **Programa Estado Presente:** em defesa da vida. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 7., 2014, Brasília-DF. Anais. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/estadopresente/publicacao/Programa%20Estado%20Presente%20%28CONSAD%202014%29.pdf. Acesso em: 1 dez. 2025.

FAJARDO, Álvaro Rogério Duboc. Megaoperação no Rio: o Estado presente e as lições do ES. **A Gazeta,** Vitória-ES, nov. 2025. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/megaoperacao-no-rio-o-estado-presente-e-as-licoes-do-es-1125. Acesso em: 2 dez. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da violência 2021.** Brasília, DF: IPEA; FBSP,

2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Conheça o SiMAPP.** Vitória, ES: IJSN, s.d. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais/simapp/conheca-o-simapp. Acesso em:: 1 dez. 2025.

KRAKOWIAK, Sérgio; LIRA, Pablo Silva. Impacto do programa estado presente na taxa de homicídios no Espírito anto (2019-2022): uma avaliação com métodos de pareamento e diferença em diferenças. In: Encontro Nacional de Economia, 53º, 2025. São Paulo. **Anais**... Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2025/submissao/files_I/i5-e-370bf244c9910ceef30b83f51e14af3.docx. Acesso em: 5 dez. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global Study on Homicide 2023.** Vienna: United Nations, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso em:: 28 nov. 2025.

NOTAS

1 De maneira a abreviar a nomenclatura da política pública, a partir daqui será enunciada como "Programa Estado Presente". Mais sobre o programa, ver: (Espírito Santo, s.d.).

2 Na literatura histórica-econômica do Espírito Santo, essas iniciativas também recebem a denominação de "Grandes Projetos".

3 Ver: Fajardo; Barreto; Figueiredo, 2014.

4 Recentemente (julho de 2025) foi lançado o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo "ES 500 Anos", com horizonte para o ano de 2035. Embora seja um plano de estado, e não de governo, parte das iniciativas elencadas para a área de segurança pública se fundamentam nos princípios do Programa Estado Presente. Sobre o plano, ver: (Espírito Santo, 2025).

5 O conceito de vulnerabilidade social para fins do Programa Estado Presente refere-se ao conjunto de fatores socioeconômicos e demográficos capazes de reduzir o nível de bem-estar de uma determinada população, em consequência de sua exposição a determinados tipos de risco. Não se limita, portanto, à concepção de pobreza, mas inclui também a composição familiar, as condições e o acesso a serviços de saúde, a qualidade e o acesso ao sistema educacional e a oportunidade de acesso ao mercado de trabalho.

6 Refere-se a um conjunto de bairros contíguos geograficamente, com características semelhantes de infraestrutura, urbanização e serviços.

7 https://datawrapper.dwcdn.net/znoyH/10/

André de Albuquerque Garcia

Política pública de segurança e um modelo de gestão e governança para a necessária fuga do “mais do mesmo”

André de Albuquerque Garcia

Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Bacharel em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito de Recife (UFPE). Em Pernambuco, foi secretário-executivo de Defesa Social e Secretário-Geral da Procuradoria Geral do Estado. No Estado do Espírito Santo foi secretário de Estado da Segurança Pública (SESP), Secretário de Estado de Ações Estratégicas (SEAE) e Secretário de Estado da Justiça (SEJUS). Como primeiro titular da SEAE foi responsável por liderar a elaboração do Programa de Segurança Pública do Governo do Estado denominado Programa Estado Presente. Em 2024 assumiu a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), do Ministério da Justiça e Segurança Pública. É presidente do Conselho Nacional de Política Criminal de Penitenciária (CNPCP) e Membro do Conselho Nacional de Segurança Pública. É membro associado pleno do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Procurador do Estado de Pernambuco desde 1998.

1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo aborda um problema antigo, candente, real e complexo: a segurança pública no Brasil. Precisamente, gostaríamos de jogar luz sobre um modelo de gestão e governança para uma política pública de segurança que seja constitucionalmente adequada, ou seja, desenhada com a finalidade de dar cumprimento aos comandos dispostos na Carta Constitucional, o que pode ser resumido como uma política pública abrangente, não-fragmentada, baseada em evidências, orientada para a obtenção de resultados e aderente ao catálogo de direitos fundamentais.

O fenômeno da criminalidade violenta afeta diretamente a qualidade de vida e a dignidade das pessoas, especialmente quando se constata certa inépcia do Poder Público em controlá-lo segundo parâmetros aceitáveis. Atualmente, o Brasil é um dos campeões mundiais de homicídios, respondendo por cerca de 10% das mortes violentas intencionais do mundo.

Segundo dados dispostos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública na edição de 2019, publicação elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública com base em dados de todos os estados, a taxa nacional de homicídios por 100 mil habitantes é de 27,5 o que, embora represente uma redução de 10,8% comparada com o resultado do ano anterior, ainda mantêm o Brasil em posição muito desfavorável no cenário internacional, notadamente quando, em números absolutos, a quantidade de mortes violentas ultrapassou 57.000 registros (FBSP, 2019).

Se por um lado a emergência desse problema nos assusta, por outro a entrega de uma política pública aderente ao programa constitucional e que atenda às necessidades de nossa população ainda é, por diversas razões, uma promessa não cumprida.

Realçamos que a delimitação desse estudo, para a elaboração dessa política, está vinculada ao cumprimento do direito fundamental à segurança disposto no Preâmbulo, no *caput* dos artigos 5º, 6º e no artigo 144 da Constituição Federal, como também, ao próprio conceito de política pública de segurança que, superando entraves diversos, alguns próprios da realidade brasileira, dá cumprimento ao mandado constitucional de uma vida efetivamente segura para o cidadão brasileiro.

Destacamos que a inclusão da segurança pública como direito social, além da evidente fundamentalidade dessa escolha, implica no cumprimento de prestações positivas que impactam não somente na organização das agências policiais e em suas atribuições, mas também demandam a necessária compreensão de que a prestação do serviço deve ocorrer segundo parâmetros de qualidade, eficiência e eficácia.

Seguindo esse roteiro, entendemos que a discussão sobre o problema proposto neste capítulo, ou seja, a viabilidade da entrega de uma política pública de segurança com pretensão de eficácia, necessariamente passa, mas não só por isso, pela introdução de uma cultura de planejamento, diagnósticos, monitoramento de indicadores de desempenho e de adoção de metas finalísticas, pois somente assim serão criadas as condições gerenciais necessárias para a concretização desse direito fundamental.

Propomos nosso estudo a partir de inquietações teóricas, por tratar-se de um tema ainda pouco estudado sob uma perspectiva gerencial e multidisciplinar e, também, provocados pela experiência vivida como gestor público quando, por mais de seis anos, estivemos à frente da pasta da segurança pública e defesa social no estado do Espírito Santo.

A partir da combinação dessas experiências, temos como ponto de partida que a aderência ao programa constitucional pressupõe, necessariamente, a entrega de uma política planejada e efetiva.

A partir dessa combinação de saberes, constatamos como ponto de partida que a concretização do direito fundamental à segurança pública demanda o desenho de uma política pública segundo parâmetros que considerem o conhecimento do problema, os meios mais adequados para que sejam atingidas, as metas de controle da criminalidade, segundo critérios objetivamente mensuráveis e o uso de outras ferramentas gerenciais empregadas em programas de segurança exitosos aqui e em outros países.[1]

Porém, antes de adentrarmos precisamente no problema deste capítulo, cujo objetivo será a identificação de elementos que, segundo nosso entendimento, devem compor o modelo de gestão e governança de um conceito de uma política pública de segurança constitucionalmente adequada, vamos tratar do programa constitucional inaugurado com a Carta de 1988 e, ao fim, faremos uma abordagem sobre alguns parâmetros indispensáveis para o seu cumprimento.

A seguir precisaremos situar o nosso leitor para a complexidade do cenário, as novas demandas e as expectativas de uma sociedade cada

vez mais insegura e desiludida com os resultados obtidos até o momento e a inescapável pressão sobre gestores e policiais para a garantia de uma vida segura a todo custo. A saber, apontar o lugar do qual estamos falando.

Após essa digressão sobre o modelo constitucional e a quadra em que vivemos e seus desafios, passaremos a tratar sobre o tema da gestão e da governança que, no nosso sentir, podem significar uma mudança de rumo na busca de soluções para o problema e assim contribuir para a efetiva entrega do direito fundamental à segurança pública tal como determina a nossa Constituição.

2. O PROGRAMA CONSTITUCIONAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA EXIGIDA PELA CONSTITUIÇÃO

Pode-se afirmar sem espaço para equívocos maiores que a segurança pública, além de ter sido contemplada em capítulo próprio pelo constituinte, foi erigida ao status de valor e direito fundamental.

Os direitos fundamentais são conquistas históricas e valores fundantes de um sistema jurídico que delimitam o espaço de atuação do Estado, demandam deste, em certos casos, medidas que transcendem a mera limitação do agir e impõem a realização de prestações positivas, ao mesmo tempo em que atribuem aos indivíduos espaços de atuação imunes a interferências indevidas do Poder Público.

Dentro do sistema jurídico são núcleos centrais, irradiantes, o caminho para a interpretação e aplicação da Constituição. Segundo Ingo Sarlet:

É justamente nesse contexto que os direitos fundamentais passam a ser considerados para além de sua função originária de instrumentos de defesa da liberdade individual, elementos da ordem jurídica objetiva, integrando um sistema axiológico que atua como fundamento material de todo ordenamento jurídico (Sarlet, 2018, p.61).

São verdadeiros valores fundantes que, no caso do direito à segurança, podem ser definidos como verdadeiros pressupostos para o exercício e fruição dos demais direitos, pois sem a segurança assegurada pelo Poder Público nas dimensões individual e coletiva, não há garantia a direitos básicos como a vida, a propriedade e a liberdade.

O preâmbulo da Constituição de 1988 menciona o direito à segurança e o relaciona à instituição do próprio Estado Democrático de Direito.

A segurança pública é um direito fundamental consagrado expressamente na Constituição Federal, no *caput* do art. 5º. O art. 6º, por sua vez, a relaciona também como direito social.

Assim, a partir dos artigos mencionados, podemos inferir que o direito à segurança pública é condição para o exercício de outros direitos fundamentais dispostos no rol do art. 5º, tais como o direito à vida, à propriedade e o direito à dignidade da pessoa humana.

Ademais, apresenta um evidente cariz individual, previsto, inclusive, em diversos tratados internacionais, a exemplo do Pacto de San José da Costa Rica, que foi ratificado pelo governo brasileiro pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.[2]

Ao mesmo tempo, até mesmo pela disposição no texto constitucional, deixou claro o constituinte que o direito à segurança pública possui natureza de direito social, demandando do Poder Público variadas prestações materiais voltadas a garantir a incolumidade física, a vida e a propriedade das pessoas.

Aliás, não se deve deixar de contemplar também sua essência como dever fundamental explícito no texto constitucional, no artigo 144 da CRFB/88, o qual o apresenta com uma concepção bastante avançada e aderente ao regime democrático, como dever do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos.[3]

De toda sorte, essa natureza múltipla impõe uma perspectiva que vai além da mera organização do Estado para prestação de um serviço público. Não se trata de algo, portanto, que pode ser feito de qualquer modo, sem um mínimo de planejamento e pretensão de eficácia.

Para atender ao programa previsto na Carta Constitucional é preciso fazer com que, não somente as agências policiais, mas todo o sistema de justiça criminal funcione de forma minimamente coordenada e ajustada ao programa posto.

Defendemos que esse programa demanda uma entrega qualificada, para além da necessária organização de órgãos e instituições, com a formação de políticas públicas desenhadas sob determinadas premissas, especialmente aquelas que adotam as melhores e mais adequadas práticas de gestão.

Ademais, embora seja um campo no qual a dimensão subjetiva seja relevante[4], a entrega mencionada deve proporcionar resultados objetivos, traduzidos no cumprimento de metas pré-estabelecidas por meio do

monitoramento de indicadores específicos, que demonstrem que o caminho percorrido contribuirá para o resultado pretendido.

Assim, além da inegável jusfundamentalidade do direito à segurança pública há a já mencionada vinculação de dependência com outros direitos, sendo, portanto, essencial sua concretização, que se faz, dentre outros fatores, com um planejamento adequado e eficiente. Essa concretização assume contornos mais relevantes e urgentes em contextos sociais violentos, marcados pela insegurança sistêmica, como é o caso do Brasil.

E é justamente a sua natureza jurídica como direito social que dificulta o processo de concretização, pois a dimensão econômica (o custeio das instituições responsáveis pelo enfrentamento à criminalidade, a sustentabilidade dos programas no longo prazo e os esforços de prevenção), o fato de a elaboração do orçamento público ser uma tarefa que cabe aos Poderes Executivo e Legislativo e as inúmeras possibilidades de colisão com outros direitos fundamentais (Sarmento, 2000) constituem elementos que não podem ser desconsiderados na busca de soluções para o problema posto.

Ademais, a realidade em que vivemos pressiona e condiciona, de forma bastante evidente, as posturas dos gestores e, consequentemente, a elaboração das políticas públicas para o setor, limitando drasticamente suas possibilidades por meio de soluções meramente reativas e baseadas na aplicação da legislação penal como pretensa solução de todos os males.

Por sua vez, a complexidade do problema impõe, primeiramente, que o gestor público não se deixe seduzir pela tentação por respostas duras, porém desconexas e desprovidas de prévio diagnóstico e como dito, que o desenho adequado de uma política pública baseada em evidências contemple esforços e estratégias de prevenção e enfrentamento qualificado, seja integrada, não-fragmentada, tenha foco na proteção de grupos mais vulneráveis à criminalidade e que, por fim, não se limite a intervenções meramente policiais.

3. O LUGAR DO QUAL ESTAMOS FALANDO: POR QUE NÃO FUNCIONA?

Não obstante o programa constitucional vigente e o novo paradigma normativo por ele proposto, as instituições policiais, em sua maioria, exitosos aqui e em outros países.mento da nova orientação.

Passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição, embora tenhamos alguns exemplos de mudança de culturas organizacionais e subculturas operacionais, a verdade é que a redemocratização ainda não conseguiu impactar o planejamento estratégico e as práticas cotidianas.

Por exemplo, percebe-se claramente que a lógica do planejamento operacional, em muitos casos, é permeada, ainda que de forma subjacente, pela segregação de locais, estigmatização de grupos populacionais, seletividade de posturas operacionais e pelo caráter fragmentário das soluções propostas para o problema da insegurança.

Há ainda um claro predomínio, ao menos no cenário brasileiro, de posturas meramente reativas, especialmente quando se trata do policiamento ostensivo-preventivo (ou que deveria ser predominantemente preventivo).[5]

Resta evidente que devemos tentar compreender o cenário segundo uma perspectiva de crise conceitual da segurança pública fomentada sobremaneira pelos ventos da superficialidade, da pressa e do medo generalizado.

Nesse particular, cabe uma reflexão sobre o momento atual e as distorções e reflexos na segurança pública que têm gerado, em diversos modelos, uma retórica e um planejamento belicistas e reativos, pautados pelo confronto, pela exclusão, e pela aposta no direito penal como primeira e principal solução.

Para tanto, faremos uma breve digressão sobre o pensamento de alguns dos principais teóricos que estudam esse fenômeno, a exemplo de Zygmunt Bauman (2019), Silvia Barona Vilar (2017) e David Garland (2017).

Partindo das desilusões decorrentes de promessas não entregues pela modernidade, Bauman (2019) descreve diante da ansiedade provocada pelo medo generalizado um lento, porém robusto, processo de sacrifício da liberdade em troca de mais segurança. Relata que cada vez mais tem se evidenciado um distanciamento entre o poder, entendido aqui como capacidade efetiva de cumprir o dever de proteção dos cidadãos, e a política, identificada como o próprio Estado e suas agências de segurança.

Destaca o autor: "Tendo fugido de uma sociedade aberta compulsoriamente pelas pressões das forças globalizadoras, o poder e a política se afastam cada vez mais. O problema, e a enorme tarefa que provavelmente confrontará o século atual como seu desafio supremo, é unir novamente o poder e a política." (Bauman, 2007, p. 31)

Esse fosso é um indicador claro da fraqueza e perda de legitimidade do Estado em desincumbir-se do ônus de proteção dos cidadãos. Esse distanciamento resulta na perda de expectativas quanto ao futuro e alimenta um processo que está em curso em muitos contextos sociais, como a de idealização de experiências passadas, a maioria delas de caráter autoritário.

É por isso que cada vez mais governantes, diante da incapacidade de reação organizada e racional, persistem no trabalho de administração de crises, renunciando ou abandonando planejamentos e discursos mais robustos e adotando medidas emergenciais que procuram dissimular sua incapacidade de atender à demanda da sociedade por segurança.

Como consequência, tem-se a crescente onda de recrudescimento da legislação penal e o depauperamento do processo penal em prejuízo de direitos e garantias concebidas pelo iluminismo e aperfeiçoadas ao longo dos últimos três séculos.

Nesse novo panorama, vivemos cada vez com mais medo, insegurança e a demanda por mais controle e menos direitos vem se convertendo em parâmetro para os legisladores e para o planejamento e atuação das forças policiais.

Uma sociedade insegura, ansiosa, paranoica, intolerante, excludente e que perdeu a capacidade de confiar no outro, propicia uma crise de valores sem precedentes com claras consequências na justiça penal e no planejamento da segurança pública.

Dessa forma, o paradoxo também aparece com o aumento da criminalidade, mesmo com todo esforço ultrapunitivista e com evidentes manifestações de trato desigual e discriminatório dos cidadãos e suas liberdades.

Nesse cenário de crise permanente, de risco e de medo, o direito penal tem se desvirtuado de sua missão civilizatória e transformado o "direito à segurança" em uma inflação legislativa cada vez mais voltada para o endurecimento em detrimento das garantias típicas do processo penal da modernidade. Comenta Silvia Barona Vilar:

> Así, bajo el paraguas de la sociedade mundial del riesgo, intrinsicamente vinculada a la evolución de la criminalidade, el mundo se articula sobre más y más derecho penal, y más y más derecho sancionador. Se exige uma política criminal urgente. La noción

> sócio-jurídica de riesgo se emplea para elaborar los proyetos legislativos que tienen como eje la neutralización o minimización del mismo, sirviendo para como noción técnico-jurídica em la conformación de la culpa, la causalidade, la imputación, etc. Se alimenta la expansión del Derecho Penal y desgraciadamente la teoria del derecho penal del enemigo, que provoca um cambio importante em los limites do Derecho Penal, que se orienta hacia la prevención producida y ala seguridade, así como la intervención producida ya en el ámbito prévio a la comisión del delito y a la sospecha del hecho, produciéndose los adelantamientos a la punibilidade em el derecho material, la ampliación de conceptos preventivos de vigilância, de construcción de garantias y creación de instancias especiales em el Derecho procesal penal, la difuminación de las categorias jurídicas clássicas y la formación de um nuevo derecho de la seguridade, entre otras." (Vilar, 2017, p. 478-479).

Esses ingredientes levaram David Garland a taxar o termo "cultura do controle" em uma de suas obras mais conhecidas. Diante de uma "perpétua sensação de crise", Garland busca identificar os elementos que levaram à quase total superação do modelo por ele chamado de previdenciarismo penal, em favor do recrudescimento da aplicação da pena sem maiores preocupações quanto ao bem-estar e ressocialização (reabilitação) dos apenados (Garland, 2017, p. 376-401).

Esse sentimento de vingança coletiva, segregacionista, desigual, seletivo, politizado, tomado pela retórica populista, economicista e alimentado pela mídia traz consigo consequências bastante evidentes que passam pela reprogramação do modelo penal do estado de bem-estar social, pela aparição do que ele denomina de criminologia do controle e, dada a influência de caráter neoliberal nesse fenômeno, pelo conceito de racionamento e economicidade (Garland, 2017).

Os efeitos da pós-modernidade mencionados pelo autor e essa mudança sem precedentes na orientação das práticas penais e penitenciárias, retroalimentam a cadeia de insegurança e o desejo por mais controle, dentro e fora dos muros das prisões. Assim o paradoxo é evidente, pois quanto mais controle, quanto maior a repressão, maior também a sensação de insegurança.

Lembra o autor que a sensibilidade e o senso de solidariedade, típicos do estado de bem-estar e que proporcionavam iniciativas de ressocialização, assistência e bem-estar dos presos, cederam espaço para o ceticismo em relação às políticas criminais reabilitadoras, abrindo as portas, como mencionado acima, para a repressão penal e um retorno na direção à vingança. (Garland, 2017, p. 221).

Com uma sociedade cada vez mais refém do medo e da insegurança, e com um estado de crise econômica sem fim, abre-se espaço para imposição de penas mais severas, penas capitais, penas longas, condenações em massa, e medidas de segurança diversas.

Temos, portanto, alguns elementos comuns apontados pelos autores mencionados como o medo; a aposta no direito penal como solução; a descrença da sociedade e a busca por qualquer resposta para seus medos; a perda de legitimidade do Estado para dar essas respostas; a economicidade como parâmetro para políticas públicas, o que, no particular, impacta diretamente no modelo de bem-estar social, nas concepções que tenham a prevenção ao crime como premissa, nos modelos de planejamento da segurança pública e na recuperação dos apenados, cada vez mais marcada pelo ceticismo e pelo sentimento de vingança.

Em suma, estamos assistindo, a partir da segunda metade do século XX até hoje, a uma verdadeira involução dos conceitos e valores consagrados na modernidade.

Os elementos comuns apresentados pelos três autores mencionados servem para explicar porque as soluções apontadas, que podemos chamar de modelo tradicional, para políticas públicas têm sido notabilizadas pelas posturas reativas, divorciadas das evidências e dos reais fatores que contribuem para a insegurança da população.

A partir do cenário apresentado, inferimos que o momento que vivemos é disruptivo pois, embora estejamos no auge da concepção "lei e ordem", apresentada como única alternativa para solução do complexo problema da segurança pública, não temos dúvidas que essa exacerbação servirá tão somente para acelerar o processo de fadiga dessa forma de encará-lo.[6]

Resta evidenciada a incapacidade dos planos e projetos de segurança pública vigentes para promover o direito fundamental nos moldes exigidos pelo programa constitucional em vigor.

Muitos gestores desses planos defendem a mesma postura de sempre diante do tema. E no fim não vão entregar o que prometem, pois, no fundo, não são a solução, mas sim, fazem parte do problema.

Um desses elementos persistentes dessa cultura do "mais do mesmo" é a política elaborada em torno de um conceito que podemos chamar de belicista ou meramente reativo.

Entendemos que essa retórica simplista do enfrentamento desmedido não resolve a questão, mas aprofunda as mazelas, gerando mais vítimas entre os próprios policiais, os criminosos e a população.[7]

Dessa forma, é visível que em toda situação de crise aguda é comum a repetição da mesma retórica vazia pela qual a "solução" passa sempre pela lógica de "reforço do sistema", que nada mais é que o incremento de efetivos policiais, a compra de mais armas e viaturas e, para arrematar, um discurso belicista que agrada aos ouvidos dos incautos com uma mensagem vazia em conteúdo. Em suma, um movimento abstrato, indefinido, que apenas revela a inexistência de uma política pública consistente e planejada (Rolim, 2009).

Convém realçarmos que ainda coexistem nesse quadro uma série de crenças. Muitos policiais acreditam nessa lógica de "reforço do sistema", assumindo, sem perceber, diante da sociedade, uma responsabilidade que não lhes é exclusiva, repercutindo esse discurso, muitas vezes baseados no calor dos fatos violentos e suas vítimas, como solução dos problemas. Esquecendo-se que não são os únicos atores responsáveis pela manutenção da paz social.

Esse fato não significa que os investimentos em efetivos policiais, viaturas e armas não sejam importantes. São e devem fazer parte de qualquer planejamento, mas acreditamos que essa não seja a única saída.

Mas não é preciso transcender a complexidade do problema para poder chegar à conclusão de que a retórica tradicional apenas traduz a reedição das mesmas práticas e discursos repetidos inúmeras vezes por autoridades e que nunca contribuíram para a materialização do direito fundamental à segurança pública. Um exemplo recente disso perpassa pelas eleições no Brasil em 2018, que por meio de pesquisas como a realizada pela CNI/Ibope, naquele ano, mostraram que a sociedade está cansada e desiludida com a política tradicional e com as políticas públicas de segurança executadas.

Entretanto, esse cenário pessimista, paradoxalmente, é justamente a prova que o modelo reativo, midiático e refratário às boas práticas

de gestão, controle e prevenção integrada se esgotou. A contradição, portanto, está em que os porta-vozes da beligerância são exatamente representantes desse modelo falido.

Nossa proposta agora será, a partir do diagnóstico feito pelos autores mencionados, constatar se é possível apresentar um novo olhar sobre o problema e identificar os elementos conceituais necessários para uma mudança de rumo, em busca de um modelo de gestão que privilegie as soluções efetivas e aderentes ao programa constitucional em vigor a partir da constatação de que as soluções apontadas até o momento não foram suficientes, seja pela ausência de debates qualificados com a participação da sociedade, seja pela reprodução de conceitos sem quaisquer evidências quanto a sua eficácia, seja, notadamente, pela tradicional resistência a adoção de modelos de governança e gestão por resultados, costumeiramente substituídos por planejamentos genéricos que não oferecem condições para mensuração dos esforços e resultados obtidos.

4. O QUE PODE DAR CERTO?

Embora o consenso esteja naquilo que não funciona, entendemos que é possível identificar elementos comuns em diversas experiências que conseguiram entregar resultados satisfatórios e extrair delas estratégias comuns para a elaboração de um modelo de gestão e governança de uma política pública compatível com o programa constitucional brasileiro.[8]

Como assinalado anteriormente, a Constituição de 1988 não se limitou ao desenho institucional e de atribuições das agências policiais e de segurança pública, pois além de dedicar um capítulo inédito ao tema e de eleger a segurança pública como direito fundamental, já em seu preâmbulo, ao referir-se à instituição do Estado Democrático de Direito incluiu a segurança como um dos valores supremos da nova República que se inaugurava.[9]

Portanto, a segurança pública como valor e direito fundamental para além do arranjo institucional definido deve ser concretizada através da entrega para a sociedade de uma política pública racional, planejada, com base em evidências e dados, e com um robusto modelo de gestão e governança.

Para a perfeita compreensão do tema e o adequado enquadramento do objeto a ser analisado adotaremos um conceito de política pública

de segurança abrangente, que inclui entre seus elementos qualquer tipo de intervenção, governamental ou não, que possa impactar no controle da criminalidade, não sendo limitado, portanto, apenas às intervenções meramente policiais. Dessa forma, a nossa proposta terá como eixo principal a eleição de um modelo de gestão e governança que atenda a esses requisitos.

4.1 A IMPORTÂNCIA DA DEFINIÇÃO DA ESTRATÉGIA E DO MODELO DE GOVERNANÇA

A questão da gestão e da governança assume contornos mais complexos tendo em vista a multiplicidade de atores estatais e não estatais que podem contribuir para a obtenção dos resultados desejados, o arranjo constitucional que contempla entes federados diversos e um sistema de justiça composto por pessoas jurídicas de direito público autônomas.

Por isso, como será reforçado à frente, o envolvimento direto da autoridade política na coordenação de qualquer programa de segurança pública é determinante, especialmente para superação do modelo tradicional, historicamente refratário a mudanças que introduzem novas ferramentas para o aperfeiçoamento da gestão, tais como o monitoramento de indicadores e a definição de metas finalísticas.

A gestão e a governança são temas centrais para a mudança de rumos na busca do cumprimento do mandado constitucional, pois não há como realizar uma política pública sem que se conheça o problema (diagnóstico), sem a definição de objetivos, de uma estratégia clara e sem que sejam medidas (monitoramento de indicadores) as ações que possam impactar na entrega do resultado pretendido (metas).

Ademais, é preciso criar mecanismos que, além de permitirem um mínimo de informações e dados para o gerenciamento e conhecimento da situação, fomentem a articulação com atores não sujeitos à hierarquia administrativa e a integração operacional e estratégica das agências policiais.

Notadamente sob o ponto de vista operacional, dado o arranjo constitucional, a fim de evitar retrabalhos, sobreposições de iniciativas e até mesmo competições internas desnecessárias, é preciso trabalhar para que as ações e o planejamento das polícias sejam executados de forma integrada e, sempre que possível, combinada.

Conhecer o comportamento do cenário criminal, as tendências, a sazonalidade de determinados eventos servirá, inclusive, para adoção de

posturas preventivas, com intervenções que possam impedir o aumento de determinados crimes em determinadas regiões. As possibilidades de utilização mais racional dos efetivos e recursos operacionais certamente serão ampliadas e mais eficazes. Como esclarece Luiz Eduardo Soares:

> Não é exagero dizer que o planejamento é sempre tópico e reativo, por isso espasmódico, e convive com ou se rende à inércia institucional, em que se reproduzem práticas como hábitos atávicos. Não há horizontes de tempo elásticos nem exame das dinâmicas criminais que municie antecipações racionalmente instruídas – sabemos que a criminalidade é um dos mais regulares fenômenos sociais, favorecendo, consequentemente, a previsão e a ação preventiva. Há, por exemplo, nos homicídios dolosos (dependendo do seu tipo), forte concentração espacial e territorial – mas esta característica raramente é explorada, em benefício das polícias, através de intervenções preventivas, as quais requerem proatividade (Soares, 2006, p. 142).

Sair do "mais do mesmo" significa exercitar essas capacidades com profissionalismo, clareza e conhecimento. Os exemplos de boas práticas no país e fora dele demonstram que o caminho encontrado passa pela eleição correta das prioridades, pelo direcionamento dos esforços para o cumprimento de objetivos estratégicos, pela criação de um modelo de gestão que promova a necessária integração das forças policiais e pela introdução de práticas de monitoramento de indicadores no cotidiano do trabalho dos gestores da segurança pública.

Mas, a partir dessas características, questionamos: o que funciona em matéria de segurança pública? Quais os exemplos de boas práticas que conseguiram entregar para a sociedade beneficiada minimamente o direito à segurança pública? É possível isolar fatores comuns nesses modelos? Será que esses programas e projetos têm sustentabilidade temporal e estão alinhados aos direitos fundamentais?

A partir desses questionamentos, é sempre bom advertir que a precisa identificação de uma relação de causa e efeito em matéria de segurança pública é algo discutível e apresenta considerável margem de imprecisão.

Por se tratar de um fenômeno multifatorial, com causas as mais diversas e, em muitos casos, alheias às atribuições dos policiais e gestores,

a criminalidade violenta constitui um desafio em qualquer lugar do mundo, por melhor, mais equipada e prestigiada que seja a agência policial.

Ademais, revelam a complexidade do desafio e que se agrava em contextos como o brasileiro, no qual persiste uma perversa desigualdade social e uma concentração de déficits educacionais, de infraestrutura e direitos básicos para o exercício da cidadania em determinadas regiões e em determinados grupos sociais.

Assim sendo, considerados todos esses quesitos, resta claro que por melhor que seja o modelo de gestão adotado, as ações escolhidas para obtenção dos resultados pretendidos, os indicadores escolhidos para mensuração dos esforços e dos resultados, é imprescindível que seja concebido um robusto modelo de governança com estratégias claras e amplamente conhecidas por todos os atores.

Qualquer política de segurança pública demanda, para uma governança adequada e efetiva, objetivos estratégicos definidos, uma estrutura própria, um esforço de integração e articulação com outros atores, e o comprometimento de todo conjunto de governo e demais Poderes, o que só será possível com a centralidade da coordenação na pessoa do chefe do Poder Executivo.

O arranjo constitucional para o sistema de justiça criminal propõe a convivência de instâncias com elevado grau de autonomia e independência, a exemplo do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias Públicas. Essa característica do modelo constitucional brasileiro pode ser de certa forma compensada com a participação efetiva do Chefe do Executivo e de seus correspondentes na hierarquia desses Poderes e instituições no modelo de governança da política pública.

A centralidade da coordenação na chefia do Poder Executivo é, portanto, uma forma de facilitar a articulação e participação efetiva dos demais Poderes e instituições que possuem um papel relevante nos esforços de controle da criminalidade, mas que, tradicionalmente, desempenham suas funções de forma estanque, insular e, não raro, alheia à política pública.

Nesse sentido, o modelo brasileiro é marcado pela autonomia dos diferentes atores que dele fazem parte, caracterizando uma espécie de rede na qual convivem autonomias, onde diferentes agências estão conectadas para realização de um trabalho comum, mas não estão subordinadas a uma mesma autoridade.

Em redes com essa característica a tendência é uma articulação fraca apenas mantida no relacionamento institucional, mas sem o comprometimento dos níveis operacional e tático. Nesse contexto, há a tendência de desarticulação e perda de foco no cumprimento de objetivos comuns.

Portanto, a alternativa para superar esse óbice estrutural passa pelo fortalecimento do processo de coordenação que monitora o funcionamento do sistema e cobra providências do elo que possui um desempenho aquém do esperado. A presença constante de uma liderança política forte constitui fator imprescindível para o sucesso do funcionamento do sistema.

Ainda no contexto da governança está a questão da estrutura própria para a coordenação do programa que, para além do simbolismo necessário, propicia o dinamismo fundamental no processo de tomada de decisão, facilita a difusão de doutrina e a padronização de procedimentos.

Como exemplo, podemos citar o modelo adotado no Espírito Santo, no qual essa estrutura de governança exclusiva para elaboração e coordenação do programa de segurança pública, criada em janeiro de 2011, foi denominada de Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE).

Além da mensagem clara para todo conjunto do governo que a política pública de segurança era prioritária, a SEAE facilitou e acelerou o processo de criação de indicadores, monitoramento das ações, integração das demais pastas do governo e das polícias civil e militar.

A partir do trabalho da SEAE, foram concebidas novas rotinas de trabalho integrado desde as áreas integradas de segurança pública até o nível de governança estratégica do programa de segurança, em reuniões mensais, com a participação do Chefe do Executivo, secretários de Estado, representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Forças Armadas e outros atores relacionados aos esforços de prevenção e repressão à criminalidade, para avaliação do cenário criminal do estado e propositura de ações e iniciativas que possam alterar eventuais cenários desfavoráveis.

Segundo o modelo de rotina de trabalho integrado, as reuniões mensais no nível estratégico devem ser antecedidas de encontros quinzenais realizados no âmbito das regiões integradas de segurança pública, com a finalidade de avaliação do cenário local, definição de novas estratégias e encaminhamentos dos entraves e problemas para conhecimento do nível estratégico nas reuniões mensais acima mencionadas.

O modelo, portanto, pressupõe um amplo e pormenorizado conhecimento do cenário criminal - do local para o estadual - e a busca por processos e resultados segundo direcionamentos do nível estratégico.

Em termos de estratégia, tão importante quanto saber o que fazer é saber o que não deve ser feito. A estratégia adotada deve ser a mais clara possível, orientada para o cumprimento de metas previamente estabelecidas, amplamente conhecidas por todos e, não menos importante, flexível, de modo a permitir a adoção de novas ações e o descarte daquelas sem impacto no resultado desejado.

Nessa linha de pensamento, o planejamento estratégico deve ser concebido como um típico modelo de gestão orientada por resultados. Assim, por definição, atingidos determinados marcos (temporais ou em função dos resultados), verificações e reavaliações devem ocorrer periodicamente.

Assim, após a definição do escopo, visitas técnicas, benchmarking e com as devidas adaptações ao cenário da criminalidade local, o desenho da política pública deve introduzir ferramentas de gestão que tornem o processo de tomada de decisão ágil e seguro, e facilite a integração das agências policiais.

No caso da segurança pública, por exemplo, o uso dessas ferramentas é útil tanto para aferir a produtividade do policial em termos quantitativos (apreensões de armas, drogas, prisões em flagrante, etc.), quanto para medir a qualidade do esforço empreendido (prisões de homicidas contumazes, resolutividade de inquéritos de crimes prioritários, etc.) ou ainda para facilitar o processo de integração no nível operacional das polícias (quando se mede a quantidade de operações planejadas de forma integrada e executadas de forma combinada).

Esse processo de elaboração dos indicadores é fundamental para medir e definir quais as ações a serem executadas pelas polícias, como também, para verificar se os resultados foram obtidos de forma satisfatória.

4.2 A IMPORTÂNCIA DOS DADOS E DOS INDICADORES PARA UMA GESTÃO INTEGRADA

Sabe-se que o crime é, geralmente, um evento altamente concentrado no tempo e no espaço, ou seja, obedece a um padrão com lugares e horários muito coincidentes. Isso é normalmente revelado nos chamados “mapas do

crime" e seus *hotspots,* nos quais as "manchas criminais" chamam a atenção dos profissionais de polícia e são usadas para efeito de planejamento das ações operacionais (Beato, 2002).

Das tachinhas pregadas em mapas da antiga cidade de Chicago[10], aos modernos mapas digitais que concentram as mais diversas ocorrências policiais, a evolução da gestão na área da segurança pública sempre esteve relacionada ao bom manejo de dados e informações.

Com o emprego eficiente das informações extraídas da análise dos indicadores associado às informações decorrentes das investigações criminais ou dos serviços de inteligência, o trabalho investigativo ou de policiamento ostensivo-preventivo diminui sua margem de erro.

Para tanto, o modelo definido estrategicamente deve adotar como premissa o necessário conhecimento do cenário criminal, suas causas, dinâmicas e tendências, de modo a se criar um ambiente de plena consciência situacional - literalmente saber o que estava acontecendo - com base em dados e informações de inteligência, e dos agentes policiais, civis e militares, dispostos em cada área ou região de interesse.

Os indicadores, portanto, são peças-chave, ferramentas essenciais para medição do desempenho e do esforço despendido para que sejam atingidos os objetivos estratégicos. Como a afirmação sugere, os indicadores devem refletir a estratégia adotada no planejamento e devem fazer parte indissociável do processo de gestão da política pública.

Um modelo bastante conhecido e que ajuda a compreender a importância da definição precisa de indicadores é conhecido pela sigla BSC (balanced scorecard). Através dele são definidos os critérios de elaboração com base nos objetivos estratégicos e nas demandas de cada organização, permitindo que, ao fim, através de metas e ações, haja uma forma precisa de avaliar e medir a perfeita execução da estratégia (Kaplan; Norton, 2018, p. 89).

Nenhum indicador deve permanecer se não for possível estabelecer uma relação clara com o resultado desejado. Cabe assim, por exemplo, descartar ações com pouco ou nenhum impacto no resultado finalístico pretendido e adotar outras estratégias igualmente mensuráveis.

Sem isso, é provável que, com o passar do tempo, as ações de controle da criminalidade caiam na formalidade e sejam prejudicadas por uma burocracia "autofecundante e expansiva"[11], que quase sempre gera um efeito paralisante muito prejudicial ao processo (Parkinson, 2008).

Todo o planejamento deve ser concebido de modo a evitar o preenchimento de relatórios inúteis que não vão ter impacto no resultado finalístico e de reuniões que, a pretexto de monitorar as ações, passem a fazer parte de uma rotina estéril.

Diante de eventuais equívocos e da ausência de resultados robustos faz-se necessária a revisão de estratégias, a obtenção de novos diagnósticos, o descarte de indicadores inúteis, o reforço dos mecanismos de integração do planejamento e das ações operacionais das polícias, o incremento da capacidade de se antecipar às tendências sazonais de aumento da criminalidade e a busca por meios para maximização dos esforços operacionais disponíveis.

Essas medidas só serão importantes e necessárias se o modelo de gestão permitir que sejam feitas leituras precisas que identifiquem boas práticas e eventuais falhas operacionais a serem rapidamente suprimidas. Fica claro então que, para possibilitar a correção de rumo, é preciso saber o que realmente está acontecendo.

À guisa de exemplo, temos abaixo uma ferramenta desenvolvida para monitoramento e avaliação de indicadores de homicídios com a utilização de bases de dados criminais, o *Relatório Diário de Homicídios Dolosos*, confeccionado a partir do ano de 2011 pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo, para aplicação no Programa de Segurança Pública denominado "Estado Presente".

O relatório *(dashboard)*[12] contém dados atualizados sobre a evolução diária dos registros de homicídios, comparando as estatísticas com períodos de tempo anteriores entre as regiões e áreas integradas de segurança pública e municípios prioritários do Estado, conforme demonstra o quadro exposto no anexo deste trabalho.

A importância da disseminação dos dados contidos em relatórios dessa natureza está, além das vantagens já mencionadas, na celeridade com que as ações e estratégias policiais podem ser realizadas, além do controle das estatísticas criminais como ferramenta de gestão organizacional.

Complementando um adequado modelo de gestão e governança da política de segurança pública, temos que os esforços de integração e de territorialização das agências policiais são essenciais.

Em um modelo como o brasileiro, no qual, embora haja uma clara definição constitucional do papel que cabe a cada uma das polícias desempenhar, na prática as polícias civil e militar convivem em meio a uma zona cinzenta de atribuições e de missões executadas diariamente.

Não é incomum vermos policiais civis com viaturas caracterizadas realizando blitz nas ruas, uma ação típica de policiamento ostensivo-preventivo, ou tomarmos conhecimento de investigações conduzidas por policiais militares, em princípio, uma ação típica de polícia judiciária.

A confusão de papéis acima mencionada pode gerar tensões competitivas desnecessárias e prejudiciais ao bom desempenho do trabalho policial, o que, não raro, tem reflexos negativos nos resultados esperados pelos gestores.

Com esses dados da realidade deve o gestor conceber meios que desestimulem essa competição, preservem ao máximo a identidade e as prerrogativas de cada corporação policial e promovam uma adequada atuação integrada.

Um dos meios mais eficazes de fomento à integração é a ferramenta que define uma corresponsabilidade territorial compartilhada entre as polícias civil e militar, pela qual o território deve ser dividido em áreas e regiões de interesse, com responsabilidades compartilhadas entre as duas polícias que atuam no enfrentamento da criminalidade.

Nesse caso, a mensuração dos esforços realizados e dos resultados obtidos passa a ser individualizada para cada área de interesse e, consequentemente, a identificação dos atores responsáveis por cada área e região facilita a gestão e o aperfeiçoamento do modelo, notadamente, para identificação de territórios mais problemáticos e de eventuais falhas no enfrentamento local da criminalidade.

Nesse particular, pode-se imaginar um indicador específico para aferição do estágio de integração entre as polícias, a exemplo da medição quantitativa e qualitativa de operações policiais executadas de forma combinada, como também, se o planejamento operacional para cada área integrada é ou não elaborado em conjunto pelas duas polícias.

Com essa lógica compartilhada, as duas polícias passam a ser responsáveis pelos resultados obtidos em cada área ou região integrada, estimulando a complementaridade de atuação das agências policiais como regra e minimizando sobremaneira, a possibilidade de retrabalhos e de impactos negativos causados por eventuais rivalidades institucionais.

A lógica da integração impõe uma prática de avaliação permanente das ações e dos resultados obtidos, estimula uma cultura de aprendizado e camaradagem entre os integrantes das agências policiais e facilita, com a experiência acumulada por corporações distintas, que sejam feitas

as necessárias correções de indicadores e posturas operacionais que são vitais para o sucesso do modelo de governança e, consequentemente, para o pleno êxito de uma política pública de segurança aderente ao programa constitucional vigente.

Trata-se, portanto, de um processo de melhoria contínua, pois o modelo de gestão proposto tem como premissa que o planejamento em si não deve ser estanque, necessitando ser submetido constantemente a revalidações e realinhamentos.

CONCLUSÕES

A discussão em torno da melhor forma de planejar a segurança pública certamente não se esgota apesar de todos os esforços de pesquisadores e gestores que atuam na área.

Como visto, trata-se de um direito fundamental que, por sua natureza e complexidade, demanda do Poder Público algo muito além da mera organização das agências policiais e do sistema de justiça criminal. Cada cenário apresenta características próprias, o que demanda, consequentemente, soluções específicas e possíveis para cada contexto.

Nessa linha de pensamento, afirma Túlio Kahn que "O nível de criminalidade em cada estado depende assim de uma combinação de fatores convergentes, como número de ofensores motivados, grau de controle social e os fatores de oportunidade." (Kahn, 2002, p.111).

A nossa proposta partiu dessa constatação e da visão de uma experiência prática vivida por 10 anos à frente de secretarias do governo do estado do Espírito Santo responsáveis diretamente pelo planejamento do programa de segurança pública e pela execução da referida política de controle da criminalidade.

Mesmo após esse longo período de trabalho relacionado à política pública, muitas dúvidas persistem e poucas certezas sobrevivem ao teste do tempo e das entregas efetivas. Uma dessas certezas é a de que não é mais possível desenvolver uma política pública sem a incorporação de conceitos, ferramentas e modelos de gestão e governança.

Conhecer o problema é fundamental para a apresentação das possíveis soluções. Mensurar as intervenções, avaliar os impactos, reavaliar posturas operacionais, integrar esforços e definir metas são hoje elementos indis-

pensáveis para que qualquer política pública tenha a pretensão de eficácia.

É certo que a tarefa dada pelo constituinte deve ser cumprida segundo tais premissas, mas sem perder de vista que a política pública de segurança, dever do Estado e responsabilidade de todos, é pressuposto para melhoria da condição de vida das cidadãs e cidadãos brasileiros sem distinção de qualquer natureza e condição essencial para a sobrevivência do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Retrotopia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2007.

BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. **Vigilância líquida.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2014.

BAYLEY, David H., TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.) **Policiamento moderno:** comparando a organização das polícias em países de língua inglesa. São Paulo: Edusp, 2017.

BEATO, Cláudio. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança:** crime e políticas sociais. São Paulo: Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente - ILANUD, 2002.

BRASIL, Constituição (1988). C**onstituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** Ano 13, 2019. Disponível em: http://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019- Final_21.10.19.pdf. Acesso em: 22 dez. 2020.

GARLAND, David. **A cultura do controle:** crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008.

HARI, Johann. **Na fissura:** uma história do fracasso no combate às drogas. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

KAHN, Túlio. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança:** panorama da criminalidade nos Estados: uma tentativa de classificação e interpretação. São Paulo: Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente - ILANUD, 2002.

KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. **10 leituras essenciais:** Harvard Business Review: desafios da gestão: uma introdução às mais influentes ideias da Havard Business Review: o balanced scorecard em ação. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

PARKINSON, C. Northcote. **A lei de Parkinson.** São Paulo: Editora Nova Fronteira, 2008.

RETRATOS da sociedade brasileira: perspectivas para as eleições de 2018 Brasília, ano 7, n. 43, 2018. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2018/03/Ibope-perspectivas--eleicoes-2018-dez2017.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 22 dez. 2020.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha:** policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2000.

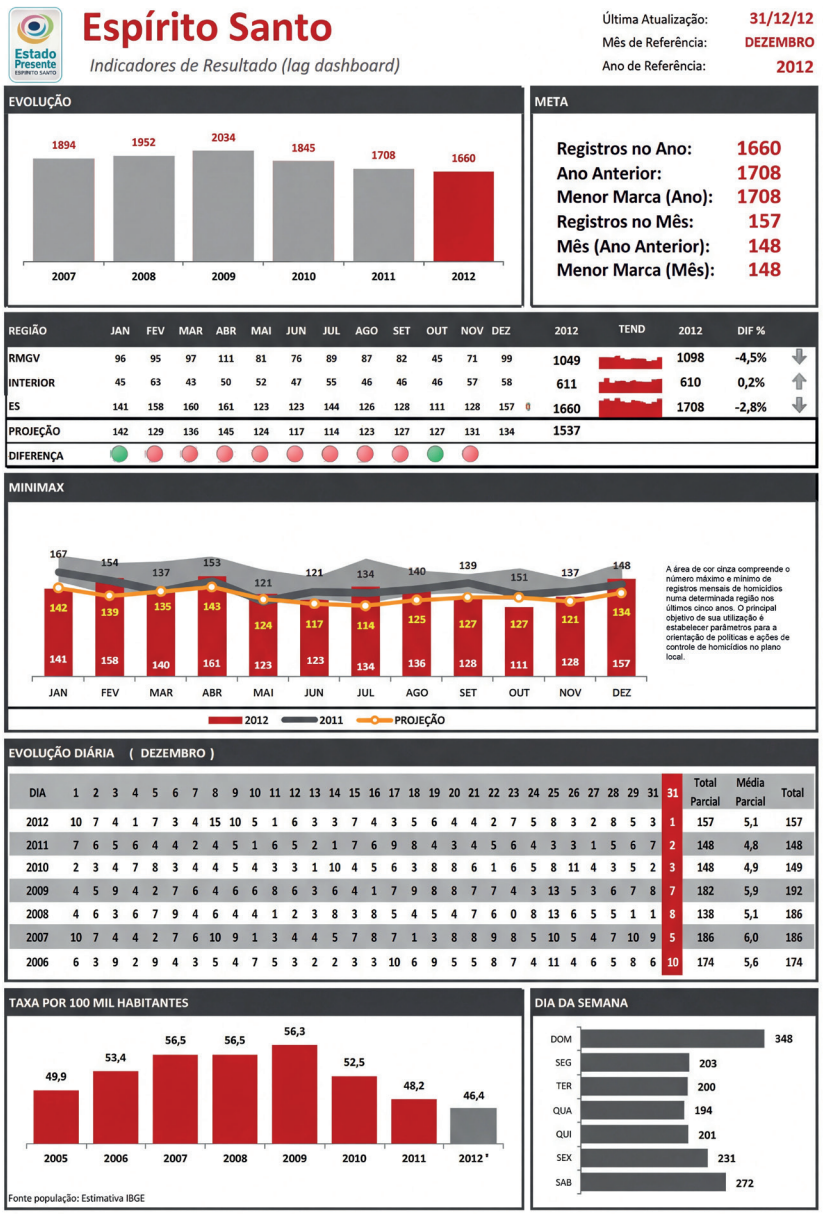
SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David. H. **Policiamento comunitário.** São Paulo: Edusp, 2017.

VILAR, Silvia Barona. **Proceso penal desde la historia: desde su origen hasta la sociedad global del miedo.** Valência: Tirant lo Blanch, 2017.

WORLD BANK. **Governance and development.** Washington: Oxford Press, 1992.

ANEXOS

ANEXO A - Reprodução do relatório original diário de homicídios dolosos registrados no Espírito Santo.



Espírito Santo

Indicadores de Resultado (lag dashboard)

Última Atualização: 31/12/12
Mês de Referência: DEZEMBRO
Ano de Referência: 2012

EVOLUÇÃO

META

Registros no Ano:	1660
Ano Anterior:	1708
Menor Marca (Ano):	1708
Registros no Mês:	157
Mês (Ano Anterior):	148
Menor Marca (Mês):	148

REGIÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	2012	TEND	2012	DIF %
RMGV	96	95	97	111	81	76	89	87	82	45	71	99	1049		1098	-4,5%
INTERIOR	45	63	43	50	52	47	55	46	46	46	57	58	611		610	0,2%
ES	141	158	160	161	123	123	144	126	128	111	128	157	1660		1708	-2,8%
PROJEÇÃO	142	129	136	145	124	117	114	123	127	127	131	134	1537			
DIFERENÇA																

MINIMAX

A área de cor cinza compreende o número máximo e mínimo de registros mensais de homicídios numa determinada região nos últimos cinco anos. O principal objetivo de sua utilização é estabelecer parâmetros para a orientação de políticas e ações de controle de homicídios no plano local.

EVOLUÇÃO DIÁRIA (DEZEMBRO)

DIA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	Total Parcial	Média Parcial	Total
2012	10	7	4	1	7	3	4	15	10	5	1	6	3	3	7	4	3	5	6	4	4	2	7	5	8	3	2	8	5	3	1	157	5,1	157
2011	7	6	5	6	4	4	2	4	5	1	6	5	2	1	7	6	9	8	4	3	4	5	6	4	3	3	1	5	6	7	2	148	4,8	148
2010	2	3	4	7	8	3	4	4	5	4	3	3	1	10	4	5	6	3	8	8	6	1	6	5	8	11	4	3	5	2	3	148	4,9	149
2009	4	5	9	4	2	7	6	4	6	6	8	6	3	6	4	1	7	9	8	8	7	7	4	3	13	5	3	6	7	8	7	182	5,9	192
2008	4	6	3	6	7	9	4	6	4	4	1	2	3	8	3	8	5	4	5	4	7	6	0	8	13	6	5	5	1	1	8	138	5,1	186
2007	10	7	4	4	2	7	6	10	9	1	3	4	4	5	7	8	7	1	3	8	8	9	8	5	10	5	4	7	10	9	5	186	6,0	186
2006	6	3	9	2	9	4	3	5	4	7	5	3	2	2	3	3	10	6	9	5	5	8	7	4	11	4	6	5	8	6	10	174	5,6	174

TAXA POR 100 MIL HABITANTES

Fonte população: Estimativa IBGE

DIA DA SEMANA

Fonte: SESP/ES

NOTAS

1 Elencamos aqui algumas das principais experiências de políticas públicas, na dimensão de gestão e governança, que serviram de referência para o presente trabalho, além do Programa Estado Presente, elaborado em 2011 como política pública de segurança do governo do Espírito Santo, serviram também como modelos o Pacto Pela Vida dos governos de Pernambuco, Bahia e Distrito Federal; o modelo de gestão da segurança pública implantado no Estado de Minas Gerais em parceria com o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a ferramenta de gestão COMPSTAT, utilizada nos anos 1990 pelo Departamento de Polícia da Cidade de Nova Iorque.

2 O referido ato normativo incorporou ao ordenamento jurídico nacional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 27 de novembro de 1969.

3 "Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]" (Brasil, Constituição de 1988, p. 11-12).

4 Em termos de segurança pública a percepção é determinante para o êxito de uma política pública. Isso fica evidente em contextos de insegurança sistêmica como o brasileiro, no qual, não basta apenas a redução de indicadores de criminalidade, sendo necessário também, um contínuo processo de convencimento da sociedade sobre a melhoria das condições historicamente postas. O cenário permanente de descontrole pode comprometer boas políticas se seus gestores não se convencerem que a divulgação dos resultados alcançados, caso sejam reais e consistentes, também faz parte da estratégia. Certamente a mídia exerce um papel determinante e impactante no sentimento coletivo de insegurança, o que impõe uma postura proativa, incansável e planejada de policiais e gestores em atendimento às demandas de imprensa e uma adequada e transparente política de comunicação.

5 Em pleno século XXI, assistimos à predominância de modelos que privilegiam o atendimento de demandas emergenciais em detrimento das demandas de caráter não-emergencial. Isso potencializa distorções no emprego do efetivo policial e prejudica sobremaneira a dimensão preventiva do serviço policial prestado pelas polícias militares e, de forma complementar, pelas guardas municipais. A boa gestão dos serviços de policiamento ostensivo passa pela ampliação da capacidade preventiva o que, conse-

quentemente, resultará na redução das ocorrências policiais de natureza emergencial (Rolim, 2009). Ou seja, quanto maior a capacidade de prevenção, menor a quantidade de ocorrências policiais emergenciais e mais eficiente será a prestação do serviço. Em nossa perspectiva, a eficiência do serviço de policiamento ostensivo não deve ser medida pela quantidade de ocorrências atendidas em decorrência de crimes ocorridos. Pelo contrário. A ampliação das iniciativas preventivas, certamente terá como resultado a redução de eventos criminais.

6 No particular cabe uma menção à relação entre crime e desordem apontada na conhecida teoria das janelas quebradas dos professores James Q. Wilson e Goerge L. Kelling em 1982, pela qual constatou-se por meio de experimentos que há uma tendência de concentração de delitos em locais desordenados, pouco iluminados e abandonados pelo Poder Público, segundo a lógica que desordem gera desordem. Embora haja uma coerência nas conclusões dos estudos feitos pelos pesquisadores, é preciso cuidado na implantação de políticas de segurança baseadas nesse tipo de conceito, sob pena de surgirem distorções de ordem segregacionista e estigmas que devem ser evitados. Um boa, democrática e inclusiva política de segurança pública deve evitar as chamadas "etiquetas sociais".

7 Numa chocante narrativa, Johann Hari (Hari, 2018), relaciona o aumento da criminalidade violenta nos Estados Unidos como resultado da proibição pura e simples ao consumo das drogas. O que fez com que o controle do problema passasse da gestão dos médicos para as mãos dos traficantes. Criou-se uma nova realidade na qual o domínio da atividade, as disputas relacionadas à manutenção e expansão do novo "negócio" e a necessidade de controle violento e inibidor da concorrência, baseada no terror e na violência desmedida. As consequências do fenômeno para a segurança pública são notórias e passam desde o aumento desmedido da população carcerária, à clara percepção de ineficácia das estratégias puramente repressivas por parte da polícia.

8 Para efeito deste trabalho utilizaremos o conceito de governança adotado pioneiramente pelo Banco Mundial no documento Governance and Development de 1992 que assim a define como: "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos visando o desenvolvimento". Para que seja adequadamente exercida essa capacidade de governança, é preciso implantar "a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas públicas e cumprir funções." A boa governança requer um planejamento adequado, um diagnóstico do problema, o uso de ferramentas de gestão na sua implementação e no monitoramento dos indicadores do esforço realizado (processo) e do resultado obtido (finalístico).

9 Dispõe o Preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

10 A referência faz menção aos primórdios do uso de dados da criminalidade pela polícia de acordo com a tecnologia disponível nos anos 20 do século passado. Hoje em dia o georreferenciamento de ocorrências criminais e ferramentas como o BI (business intelligence) permitem a coleta, organização e associação de informações e dados e um completo mapeamento da situação criminal.

11 A expressão procura explicar que nem sempre o aumento do quantitativo de pessoal e a existência de rotinas burocráticas, resultará em ganhos de produtividade e de eficiência.

12 Painel de controle que sintetiza informações básicas para serem utilizadas pelos gestores.

José Darcy Santos Arruda
Jeremias dos Santos
Adorisio Leal Andrade

A criação do Centro de Inteligência e Análise Telemática (CIAT) na Polícia Civil do Espírito Santo (PCES) e a produção do conhecimento

José Darcy Santos Arruda

Delegado-geral da Polícia Civil do Espírito Santo (PCES). Graduado em Direito pela Faculdade de Ensino Superior de Barra Mansa (1985), possui especialização em Segurança Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (2003) e em Gerenciamento de Conflitos e Situações de Crise com Tomada de Reféns, pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul/MJ (2001). Trabalhou como subsecretário de Estado de Inteligência e Integração Correcional do ES, foi professor da Faculdade Estácio de Sá e é professor da Academia de Polícia do Estado do Espírito Santo. Atua, principalmente, nas áreas de Segurança Pública e Direito Penal.

Jeremias dos Santos

Delegado da Polícia Civil do Espírito Santo (PCES), atualmente Coordenador do Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública Sul (CIISPR_S), na Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência (DIOPI), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) – Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), em Curitiba – PR. Mestre em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV-2016); MBA Gestão e Governança em Segurança Pública (UNB-DF 2025), especialização em Gestão de Políticas e Segurança Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo - (UFES 2010); especialização em Ciências Criminais pela Universidade do Amazonas (UNAMA/LFG 2007), graduado em Direito pela Universidade de Vila Velha - UVV (2000). Curso Superior de Inteligência Estratégica - Escola Superior de Guerra – (ESG RJ 2013). Curso de Políticas e Estratégias Frente à Ameaças Complexas da (ESG/RJ 2025) em parceira com o William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, do Departamento de "Guerra" EUA. Professor ADEPOL/PCES, Escola do Serviço Público do Espírito Santo/ESESP, Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP. Foi Assessor de Planejamento, Projetos e Modernização da Gestão da PCES e Diretor de Ações Estratégicas do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASES).

Adorisio Leal Andrade

Mestre em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha (2016), possui Pós- Graduação em Gestão de Entidades Sem Fins Lucrativos (2006) e Inteligência em Segurança Pública (2011). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Espírito Santo (2001) e Bacharel em Teologia - Seminário Teológico Batista do Estado do Espírito Santo (2007). Policial Civil, trabalha na Assessoria de Comunicação da instituição. Desenvolve pesquisa na área da Comunicação e em Políticas Públicas de Segurança.

1. INTRODUÇÃO

No Estado do Espírito Santo a inserção de novas tecnologias na prestação de serviços e nas rotinas das instituições está destacada em várias ações e normatizações, em alinhamento com o disposto no Decreto 4.712-R, de 20 de agosto de 2020 (publicado no Diário Oficial do ES em sexta-feira, 21 de Agosto de 2020), que dispõe acerca de diretrizes para implementação de novas medidas de transformação digital, métodos de trabalho, integração, agilidade e colaboração no âmbito de órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Estadual.

A partir de 2019 o Governo Estadual reativa o programa de Segurança Pública denominado "Estado Presente em Defesa Da Vida", inaugurado em 2011 e vigente até 2014, que tem, entre suas finalidades, no eixo da proteção policial, ações coordenadas e integradas para o enfrentamento qualificado à violência e à criminalidade.

O citado programa tem um segundo eixo denominado de "proteção social", acerca do qual não teceremos maiores comentários no momento. Retornando ao eixo de "proteção policial", o uso de tecnologias inovadoras e o incremento da atividade de inteligência policial são premissas.

O presente estudo tem por objetivo discutir de maneira preliminar e objetiva, sem a pretensão de esgotar o tema, em que medida o conhecimento produzido pela Atividade de Inteligência a partir da Análise Telemática, como técnica acessória, pode contribuir e subsidiar as investigações criminais, e dessa forma, melhorar a resolutividade de inquéritos policiais, contribuindo para a redução da violência, da criminalidade e da impunidade.

Na oportunidade, também pretende-se apresentar uma proposta de gestão, integração e articulação quanto às atribuições do CIAT de prover o assessoramento oportuno diretamente para o Delegado-Geral, mediante a análise de dados e informações, utilizando-se de metodologias de produção de conhecimento com ferramentas tecnológicas e realizar o acompanhamento de assuntos correntes, operações policiais e outras ações de interesses estratégicos, táticos ou operacionais, além de coletar, analisar e disponibilizar elementos de provas para procedimentos de cunho investigativo e a instrução e conclusão de Inquéritos Policiais.

Quanto às discussões dos chefes da Agência de Inteligência e Grupo de Trabalho dos responsáveis pela revisão da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública - DNISP/2016, em vigência ainda em 2021 - esperava-se como justificativa aproximar a atividade de inteligência e a atividade de investigação, podendo aquela atuar em subsídio a essa, em consonância com a DNISP. Assim procede a Polícia Civil do Estado do Espírito Santo, por decisão da gestão, considerando a importância estratégica no atendimento ao que dispõe a DNISP, em especial quanto ao conceito de Inteligência de Polícia Judiciária, como se vê a seguir:

> A atividade de Inteligência Policial Judiciária é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório no planejamento, execução e acompanhamento de uma política de Segurança Pública; nas investigações policiais, exceto as militares; e nas ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas AIs no âmbito das Polícias Federal e Civis. (Brasil, 2016)

Assim, em agosto de 2021, o Delegado-Geral da PCES publica a Instrução de Serviço - IS 284, regulamentando as atividades de Inteligência sob o ponto de vista da Análise Telemática junto ao Centro de Inteligência e Análise Telemática - CIAT.

2. A ANÁLISE DE VÍNCULOS CRIMINAIS ALIADA À ANÁLISE DE RISCOS E TELEMÁTICA

A Direção Geral da gestão atual da PCES tem a perfeita dimensão sobre a necessidade de regulamentação das atividades de Inteligência de Polícia Judiciária, quanto às rotinas, metodologias e em especial quanto à necessidade de padronização de procedimentos em conformidade com a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP, que se espelha nos ideais e na prática da democracia, buscando orientar o exercício de uma

atividade que atenda aos interesses do Estado e do cidadão, subsidiando os gestores públicos com informações no que tange à tomada de decisão. Para isso, se faz necessário aperfeiçoar a capacidade de resposta do Estado, especialmente, por intermédio da Polícia Civil do Estado do Espírito Santo - PCES, em suas atribuições constitucionais e legais, sobretudo, no monitoramento de ações integradas, nas operações policiais e no gerenciamento de crise.

A busca pelo aprimoramento das ações afetas à inteligência e investigação policial, por meio da utilização de tecnologias, ferramentas e soluções para análise telemática, análise de vínculos para a produção do conhecimento ou ainda para a produção de provas para a indicação da autoria e da materialidade de infrações penais se faz essencial para a efetivação de um bom trabalho da PCES.

Essas considerações acima referenciadas foram justamente as justificativas que constaram como preâmbulo que acompanham a Instrução de Serviço - IS 284, anteriormente citada.

Por fim, a tudo isso se soma o entendimento de que as metodologias utilizadas para a coleta de dados e informações para a produção de conhecimento são dotadas de dinamicidade, notadamente, por causa dos avanços tecnológicos e telemáticos, e por isso mesmo se faz necessário regulamentar as atividades de Inteligência sob o ponto de vista da Análise Telemática, que se dará através do Centro de Inteligência e Análise Telemática– CIAT, assim dispõe o artigo 1º:

> Art. 1º - Ficam regulamentadas as atividades de Inteligência sob o ponto de vista da Análise Telemática que se dará por meio do Centro de Inteligência e Análise Telemática– CIAT, com o objetivo de coordenar, orientar e padronizar as metodologias, os processos e fluxos de coletas, análises de dados e informações telemáticas visando a produção de conhecimento e a produção de provas. (Polícia Civil do Estado do Espírito Santo, 2021).

A DNISP/2016 informa quanto às TÉCNICAS ACESSÓRIAS, como sendo ferramentas acessórias de análise que utilizam metodologia própria e podem auxiliar na produção do conhecimento. Dentre outras, pode-se citar a análise de vínculos, a análise de riscos e a análise criminal.

2.1 ANÁLISE DE VÍNCULOS

Consiste em uma técnica especializada de importação, depuração, organização, interpretação e diagramação de dados, que permite ao usuário detectar padrões e relacionamentos existentes entre os elementos constitutivos do universo da análise.

2.2 ANÁLISE DE RISCOS

É um conjunto de procedimentos que identificam, quantificam e analisam ameaças e vulnerabilidades aos ativos da Segurança Pública e da Defesa Social, elaborado com a finalidade de apontar alternativas para mitigar e controlar os riscos.

2.3 ANÁLISE CRIMINAL

É um conjunto de processos sistemáticos que objetiva identificar padrões do crime e correlações de tendências da violência e da criminalidade, a fim de assessorar o planejamento para a distribuição eficaz de meios e recursos de Segurança Pública que se destinam à prevenção, ao controle e à repressão do ato criminoso. Para Santos (2016):

> A Análise Criminal já é reconhecida por muitos a sua importância, inclusive com ações concretas no âmbito do governo federal na tentativa de sistematizar e uniformizar as informações de segurança pública em todo o território nacional, em praticamente todas as demais polícias dos estados da federação. Todos tinham e têm, muitas dificuldades nesta área pelos mais diversos fatores, mas em especial pela falta de sistemas integrados de informações. (Santos, 2016, 23)

Durigan (2011) observa o quão importante é a Análise Criminal para a Segurança Pública, e que se usada de modo eficaz, pode acarretar uma melhora na administração dos seus recursos e efetivos, tendo como resultado o controle e o enfrentamento das atuações da criminalidade.

Em relação à importância da Análise Criminal na produção do conhecimento e sua contribuição para a Segurança Pública, especialmente

para a PCES, foi objeto de estudo e ficou consignado na dissertação escrita por Durigan (2011), autor anteriormente citado.

Quanto à Análise Telemática de maneira sistematizada e permanente, no âmbito da PCES, inicia-se no mês de agosto de 2021, por meio de normatização específica, estabelecendo que deverá ter equipes capacitadas e atualizadas, bem como deverá o CIAT contar com ferramentas e soluções adequadas às suas atividades.

2.4 ANÁLISE TELEMÁTICA COMO TÉCNICA ACESSÓRIA

A Análise Telemática enquanto metodologia para a produção de provas para o inquérito policial não é novidade. A quantidade de dados e informações que trafegam na rede mundial de computadores é infinitamente superior à capacidade de análise manuais, por parte dos analistas de inteligência ou investigadores, se fazendo, assim, necessária a utilização de ferramentas e soluções que possam identificar padrões, filtrar os pontos relevantes, fazer relacionamentos, dentre outras.

Quando os analistas realizam coletas de dados e informações em fontes abertas, notadamente na internet, quando são coletados das redes sociais de indivíduos que expõem suas imagens, fotografias, vídeos, rotinas, relacionamentos, opiniões, ideologias, entre outras informações, é possível extrair desse conjunto dados e informações importantes que sirvam como subsídios para a produção do conhecimento de inteligência e para contribuição na investigação policial, e sem necessariamente, se valer de ferramentas e soluções tecnológicas, assim como se faz na técnica de Análise de Vínculos.

Na internet fazendo uma simples "busca", o que na Doutrina de Inteligência denomina-se coleta, é possível localizar notícias em relação ao que foi afirmado aqui, ou seja, matérias jornalísticas que expõem exatamente tudo isso, inclusive em casos emblemáticos e de repercussões nacionais e até internacionais, o que se constitui em um grande erro, o que pode prejudicar ações de inteligência ou investigações futuras, quando se expõe em detalhes as técnicas utilizadas e as fontes onde os indícios ou as provas foram encontradas. Em nada contribui com a Polícia Judiciária, a revelação das técnicas empregadas e da metodologia da investigação.

E certo de que já há algum tempo, as interceptações telefônicas não são tão eficazes como eram em outras épocas, a interceptação telemá-

tica, a metodologia de coletas e de análises de dados e metadados apresentam maior eficácia no momento, pelo menos por enquanto, até que seja divulgada e detalhada a todos (inclusive aos criminosos que estão atentos), pela imprensa ou pelos próprios investigadores, e assim se banalize o meio de produção de conhecimento e de provas.

O CIAT regulamentado no âmbito da PCES, compreende a Divisão de Inteligência, especialmente em sua atribuição de subsidiar diretamente o Delegado Geral, e ainda o Grupo de Análise Telemática e a Sala de Situação/Crise.

> Art. 2º -O Centro de Inteligência e Análise Telemática – CIAT, gerido diretamente pelo Delegado Geral, ou por designação deste, compreende:
> I – a Divisão de Inteligência;
> II - o Grupo de Análise Telemática;
> III - a Sala de Situação/Crise. (POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2018).

O ato normativo que regulamenta as atividades do CIAT traz em seu preâmbulo o Sistema de Inteligência da Polícia Civil – SIPOCI já regulamentado na PCES, nos moldes da INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 476 de 04/12/18, publicada no Diário Oficial do dia 05 de dezembro de 2018. Essa IS atualizou a anterior IS 201/2014 que instituiu o SIPOCI.

Também ressalta a observância à DNISP/2016, especificamente quanto ao conceito da Inteligência de Polícia Judiciária: "[...] assessorar o processo decisório no planejamento, execução e acompanhamento de uma política de Segurança Pública; nas investigações policiais" (grifo nosso).

Portanto, nesse ponto específico, a Atividade de Inteligência poderia se valer de todos os meios legais e constitucionais permitidos para a Investigação Criminal, inclusive das interceptações telefônicas e telemáticas, uma vez que essa medida regulamentada na lei nº 9.296/1996 prevê a permissão da produção de prova em investigação criminal, quando autorizado por ordem judicial de juiz competente para a ação principal.

A Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/1988 prevê em seu artigo 5º, inciso XII (parte final), a possibilidade da interceptação telefônica e telemática, tendo a lei nº 9.296/1996 regulamentado tal possibilidade, como se vê a partir de seu artigo primeiro:

> Art. 1º A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob segredo de justiça. (Brasil, 2021)

A observância irrestrita a essas disposições legais nas ações, rotinas e metodologias da produção do conhecimento e da prova realizadas pelo CIAT, certamente contribuirá para a qualidade da prova e para conclusão dos Inquéritos Policiais com a indicação da autoria e materialidade e ainda irão garantir a legitimidade e transparência das análises de inteligência, em especial quanto às análises telemáticas. O Código de Processo Penal, em seu art. 157, prevê que:

> São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais. (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008)
> §1º São também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras. (Brasil, 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo tem o objetivo de trazer um foco, uma luz específica ao tema "Análise Telemática", compartilhar a iniciativa da PCES em normatizar as atividades do Centro de Inteligência e Análise Telemática - CIAT, sem, contudo, pretender esgotar o tema, mas sim, iniciar e evoluir nos estudos.

A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública - DNISP, entre as suas diversas inovações conceituais, destaca as espécies de inteligência de Segurança Pública.

Especialmente quanto ao conceito afeto às atividades de Polícia Judiciária, certamente vem contribuindo para desmistificar a atividade de inteligência e assim também aproximar essa importante atividade das atividades e atribuições precípuas das instituições da Segurança Pública,

em relação à Polícia Judiciária, quanto "assessorar o processo decisório no planejamento, execução e acompanhamento de uma política de Segurança Pública; nas investigações policiais" (grifo nosso).

Não menos importantes, aqui destacamos também, enquanto inovação da DNISP/2016, as TÉCNICAS ACESSÓRIAS, conceituadas como sendo ferramentas acessórias de análise que utilizam metodologia própria e podem auxiliar na produção do conhecimento. Entre elas, destacam-se as técnicas de análise de vínculos, análise de riscos e análise criminal.

Todos os gestores que conhecem a atividade de inteligência e dela recebem assessoramento, sabem da sua importante contribuição para a tomada de decisão em todos os níveis, seja estratégico, tático ou operacional, e assim se espera melhorar, no caso das Polícias Judiciárias, cada vez mais a Inteligência contribuindo com a produção da prova na investigação policial e, assim, identificando a autoria e materialidade, indiciando os autores e concluindo os inquéritos policiais com cada vez mais celeridade e maior qualidade.

Também é necessário destacar que o Centro de Inteligência e Análise Telemática (CIAT) surge dentro de um contexto específico da segurança pública no estado do Espírito Santo: as ações do Programa Estado Presente.

O programa Estado Presente em Defesa da Vida foi elaborado em meados de 2011 e teve suas atividades até o final de 2014. Em 2019 retorna com suas ações e foi definido como:

> O Estado Presente em Defesa da Vida foi desenvolvido pelo Governo do Estado do Espírito Santo por meio de ações estratégicas e articuladas de enfretamento e prevenção à violência, considerando um cenário marcado por altos índices de criminalidade e vulnerabilidade social, permanecendo o estado entre os três mais violentos do país até 2012 (SEP, 2019, p. 6).

Com a implantação do Programa Estado Presente, as instituições policiais começam a ser reestruturadas e receber investimentos. Segundo site da Polícia Civil do Espírito Santo (PCES), a instituição receberia, até o final do ano de 2022, um montante superior a 117 milhões (PCES, 2022), investimento realizado em reformas e infraestrutura, reposição de armamento, viaturas policiais e equipamentos e ferramentas tecnológicas. Além

disso, nesse período, houve recomposição de efetivo policial, e cerca de 560 policiais de todos os cargos da instituição foram contratados, o que possibilitou à Polícia Civil reestabelecer sua capacidade investigativa e implementar novas metodologias de trabalho (PCES, 2021; 2022).

Em 2019, os números de homicídios dolosos no Espírito Santo atingiram um patamar inédito na série histórica, com 978 casos registrados (SESP, 2023). Isso colocou o estado na 13ª posição do ranking, de acordo com o Atlas da Violência de 2021. Agora, as agências policiais e o governo estadual se deparam com um novo desafio: manter o controle desses índices e continuar reduzindo a violência.

E por fim, fica aqui para reflexão, análise e sugestão, desenvolver o tema e apresentar em debate na próxima revisão da DNISP sobre análise telemática como técnica acessória.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm - > Acesso: em: 29 ago. 2021.

BRASIL. **Código penal brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. **Código de processo penal brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso Acesso: em 29 agosto 2021.

BRASIL. Doutrina nacional de inteligência de segurança pública. 4. ed. revisada e atualizada. Brasília, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.296, de 24 de julho de 1996**. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5° da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9296.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

DURIGAN, G. M. **Informação para tomada de decisão na Polícia Civil do Paraná**: a influência dos processos de análise criminal e de inteligência policial. 2011. 108f. Dissertação apresentada no programa de pós-graduação em Gestão da Informação - Mes-

trado Profissional - da Universidade Estadual de Londrina, ofertado em convênio com a Escola de Governo do Paraná, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. LONDRINA-PR. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=-vtls000173850/. Acesso em: 20 abr. 2015 .

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4712-r, de 20 de agosto de 2020**. Estabelece diretrizes e prazos para implementação de novas medidas de transformação digital, métodos de trabalho, integração, agilidade e colaboração no âmbito de órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Estadual. Disponivel em: < https://servidor.es.gov.br/Media/PortalServidor/Documentos/DECRETO%20N%C2%BA%204712-R,%20DE%2020%20DE.pdf > Acesso em : 20 de set. 2021 .

POLÍCIA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO. **Instrução de Serviço - IS 201/2014**. Institui o Sistema de Inteligência da Polícia Civil - SIPOCI nos termos desta Instrução de Serviço. Vitória: Polícia Civil do Estado do Espírito Santo. 2014.

POLÍCIA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO. **Instrução de Serviço - IS 476/2018**. Institui/atualiza o Sistema de Inteligência da Polícia Civil - SIPOCI nos termos desta Instrução de Serviço. Vitória: Polícia Civil do Estado do Espírito Santo. 2018.

POLÍCIA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO. **Instrução de Serviço - IS 284**. Regulamenta as atividades de Inteligência sob o ponto de vista da Análise Telemática junto ao Centro de Inteligência e Análise Telemática - CIAT. . Vitória: Polícia Civil do Estado do Espírito Santo. 2021.

POLÍCIA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO (PCES). **Servidores da Controladoria-Geral da União conhecem instalações do Centro de Inteligência e Análise Telemática da PCES**. Disponível em: https://pc.es.gov.br/Not%C3%ADcia/servidores-da-controladoria-geral-da-uniao-conhecem-instalacoes-do-centro-de-inteligencia-e-analise-telematica-da-pces. Acesso em: 14 jun. 2023.

POLÍCIA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO (PCES). **PCES apresenta Planejamento Estratégico para quadriênio 2022-2025**. 30 de março de 2022. Disponível em: https://pc.es.gov.br/Not%C3%ADcia/pces-apresenta-planejamento-estrategico-para-quadrienio-2022-2025. Acesso em: 16 jun. 2023.

POLÍCIA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO (PCES). **Polícia Civil recebe visita de diretoria**

do Instituto Jones Santos Neves. Disponível em: https://pc.es.gov.br/Not%C3%ADcia/policia-civil-recebe-visita-de-diretoria-do-instituto-jones-santos-neves. Acesso em: 14 jun. 2023.

SANTOS, J. **O conhecimento produzido pela Atividade de Inteligência a partir da análise criminal como ferramenta acessória**: contribuições para as políticas de segurança pública. 61f. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (Mestrado Profissional). Universidade Vila Velha -ES (UVV). 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO (SEP). **Estado Presente em Defesa da Vida**: Eixo Proteção Social. Vitória: SEP, 2019.

Francisco Martínez Berdeal
Luciana Gomes Ferreira de Andrade
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Segurança pública e sistema de justiça criminal: a experiência do Ministério Público do Estado do Espírito Santo no fortalecimento institucional orientado a direitos fundamentais

Francisco Martínez Berdeal

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), biênio 2024-2026. Promotor de Justiça desde 2003. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especialista em Prevenção e Repressão ao Desvio de Recursos Públicos pela Faculdade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: fberdeal@mpes.mp.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7643703391902820.

Luciana Gomes Ferreira de Andrade

Subprocuradora-Geral de Justiça Institucional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), biênio 2024-2026. Procuradora-Geral de Justiça do MPES, biênios 2020-2024. Promotora de Justiça do MPES desde 2003. Doutora em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e doutoranda em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestra em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV). Especialista em Direito Ambiental Urbanístico pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul e MBA em Gestão Sustentável nas Organizações pela FUCAPE. Graduada em Direito pela Universidade de Taubaté-SP (UNITAU). Integrante da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica, Comissão Espírito Santo (ABMCJ-ES). E-mail: landrade@mpes.mp.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3083407260353749. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8254-5933.

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. https://orcid.org/0000-0003-4303-4211. E-mail: elda.cab@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8933361259561564

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública, em sociedades marcadas por elevados índices de violência letal e profundas desigualdades sociais, como o Brasil, assume posição central na agenda do Estado Democrático de Direito, na medida em que condensa tensões entre o dever estatal de proteção, a contenção da criminalidade e a salvaguarda de direitos e garantias fundamentais. No ordenamento constitucional brasileiro, a missão atribuída ao Ministério Público, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988), projeta essa instituição para além da atuação estritamente processual, convocando-a a intervir na formulação, execução e controle de políticas públicas, inclusive no campo da segurança pública, objeto deste capítulo.

Em particular, no Estado do Espírito Santo, essa exigência constitucional revelou-se de forma extremamente aguda, diante do cenário que se consolidou no início dos anos 2000. O período caracterizou-se por índices extremamente elevados de homicídios, incluindo práticas de pistolagem e conflitos privados em áreas rurais, pela atuação expressiva de organizações criminosas, notadamente no seio da administração pública, e por profundas deficiências estruturais das forças policiais, tanto em termos operacionais quanto de condições de trabalho. Somavam-se a esse quadro delegacias sobrecarregadas por presos provisórios e um sistema prisional militarizado, cronicamente superlotado e reiteradamente denunciado por graves violações de direitos humanos. Paralelamente, fragilidades fiscais e administrativas do Estado, aliadas a indícios de relacionamento indevido entre interesses ilícitos e segmentos das estruturas estatais, minavam a legitimidade do sistema de justiça e de segurança pública perante a sociedade civil e instâncias nacionais e internacionais de controle.

O homicídio do juiz Alexandre Martins de Castro, em 2003, constitui marco simbólico desse contexto de crise. O crime expôs a ousadia das organizações criminosas e a incapacidade estatal de garantir proteção até mesmo aos agentes do sistema de justiça com atuação direta no combate à macrocriminalidade, funcionando como ponto de inflexão na percepção pública e institucional sobre a necessidade de ruptura com o então modelo

vigente. A reação social e política ao episódio, em apoio a segmentos institucionais que se dedicavam à mudança desse paradigma, abriu espaço para uma atuação institucional mais independente, técnica e refratária à captura por interesses econômicos e políticos arraigados.

Somado a isso, a partir da reorganização fiscal do Estado e da adoção de uma nova cultura administrativa, passou a ganhar centralidade o programa estadual *Estado Presente em Defesa da Vida*, o qual ressignifica a segurança pública como política transversal, ancorada em planejamento, metas, governança e integração entre áreas como educação, assistência social, infraestrutura, direitos humanos e justiça (Espírito Santo, 2018; Espírito Santo, 2025). Nesse arranjo, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) passa a ser reconhecido (e a se reconhecer) como ator estratégico, se empoderando do seu papel constitucional de articulador e indutor de políticas públicas, sem abdicar de sua função típica na persecução penal. Para tanto, desenvolve e institucionaliza ciclos de planejamento estratégico, mecanismos de monitoramento de resultados e instâncias de coordenação interna e externa, alinhando sua atuação às prioridades da população capixaba, que identifica a segurança pública, notadamente por meio do combate à corrupção e ao crime organizado, como problema central em suas vidas (MPES, 2024a).

Essa reconfiguração da segurança pública como política transversal dialoga diretamente com a Agenda 2030 das Nações Unidas, especialmente com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, que preconiza a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, o acesso à justiça e o fortalecimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, bem como com os ODS 10 e 4, voltados, respectivamente, à redução das desigualdades e à garantia de educação inclusiva e de qualidade. Ao articular repressão qualificada à criminalidade com políticas sociais estruturantes e mecanismos de governança, o arranjo institucional capixaba aproxima a agenda de segurança pública de um paradigma de desenvolvimento baseado em direitos, no qual prevenção da violência, proteção de grupos vulneráveis e fortalecimento institucional passam a integrar uma mesma racionalidade de política pública orientada à dignidade humana (ONU, 2015; ONU Brasil, 2015).

No eixo repressivo, ganha relevo uma atuação conjugada entre os órgãos de execução investigativos e de persecução penal, de primeiro e segundo graus, formados respectivamente por Promotores e Procuradores

de Justiça (ES, 1997), e entre eles e as unidades táticas estratégicas do MP capixaba, consistentes em Centros de Apoio Operacionais[1], Grupos Especiais de Trabalho, Núcleos Especializados e unidades similares, como especificamente: o Centro de Apoio Operacional Criminal (CACR), o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), o Grupo Especial de Trabalho em Execução Penal (GETEP), o Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP)[2], o Núcleo do Tribunal do Júri do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (NEJURI)[3], o Núcleo de Enfrentamento às Violências de Gênero em Defesa dos Direitos das Mulheres (NEVID)[4], o Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal (GAESF)[5] e o Grupo de Atuação Finalística Criminal do Segundo Grau (GAF2)[6], todos sob acompanhamento do Comitê de Monitoramento da Política Pública de Segurança (CMPPS)[7], de presidência direta do Procurador-Geral de Justiça.

Além da existência dessas unidades finalísticas e de apoio e assessoramento aos integrantes do MPES, registra-se ainda a importância do investimento institucional na salvaguarda da qualidade da prova técnico-científica, integrando inteligência e tecnologia (MPES, 2024b; MPES, 2025a), inclusive com cooperação interinstitucional. De igual modo, considerada a segurança pública como um direito constitucional fundamental, imprescindível a intensificação do controle externo da atividade policial, tanto para o incremento do aparato policial, como também para o aprimoramento dos recursos humanos policiais. Por sua vez, no eixo preventivo, destacam-se a intervenção em políticas de saúde, educação e urbanismo, o enfrentamento da violência de gênero e a proteção de grupos vulneráveis.

Assim, este capítulo tem por objetivo analisar como a atuação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, especialmente a partir do início dos anos 2000, contribuiu para a consolidação de uma política de segurança pública democrática e orientada a direitos fundamentais, sem se descuidar dos desafios advindos da reinvenção da criminalidade organizada e das iniquidades sociais que expõem os mais vulneráveis. Além do objetivo descritivo, o capítulo se orienta pelo seguinte problema de pesquisa: em que medida e por quais mecanismos institucionais a atuação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo contribuiu para a reconfiguração da segurança pública e para o fortalecimento do sistema de justiça criminal capixaba desde o início dos anos 2000, especialmente em contextos de crise institucional e de expansão da criminalidade organizada?

Parte-se da hipótese de que tal contribuição não decorre de ações isoladas, mas da combinação entre: governança institucional e planejamento estratégico, qualificação técnico-científica da persecução penal, controle externo da atividade policial e indução de políticas públicas preventivas, compondo uma racionalidade orientada à proteção de direitos fundamentais e convergente com a Agenda 2030, notadamente com os ODS 16, 10 e 4.

Para tanto, adotou-se a metodologia crítica qualitativa, com estudo de caso, por meio da análise documental de atos institucionais, dados oficiais relativos à criminalidade e literatura especializada sobre governança em segurança pública. Busca-se, assim, oferecer uma leitura integrada dessa trajetória, evidenciando tanto as inovações institucionais e os avanços alcançados, quanto os desafios persistentes para a consolidação de uma segurança pública compreendida como política de Estado, fundada na centralidade dos direitos humanos fundamentais e na responsabilidade estatal perante a sociedade.

Nesse sentido, conclui-se que a atuação institucional do MPES, orientada à repressão qualificada da criminalidade organizada, com a adoção intensiva de tecnologia (MPES, 2022b; MPES, 2024b), bem como à reestruturação do sistema prisional e socioeducativo, ao fortalecimento do controle externo da atividade policial e à indução de políticas preventivas nas áreas social e urbana, contribuiu para a reconfiguração da segurança pública no Estado, conforme será detalhado nos capítulos subsequentes.

2. DA CRISE INSTITUCIONAL À RECONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA CAPIXABA

A Constituição da República, em seu artigo 127 e seguintes, normatiza como dever do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e ainda confere relevante amparo à segurança pública (arts. 5º, 6º e 144), qualificando-a como um direito predominantemente difuso, consubstanciado no interesse geral de recebimento de proteção prioritária do Estado (Brasil, 1988). A compreensão do papel desempenhado pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo na reconfiguração da segurança pública exige o resgate do contexto de crise institucional que marcou o Estado no início dos anos 2000.

À época, o Espírito Santo figurava entre as unidades da federação com maiores taxas de homicídio (Vitória, 1998), em cenário em que conviviam a expansão do crime organizado, a prática de pistolagem e o acirramento de conflitos privados em áreas urbanas e rurais. A violência letal não se apresentava apenas como problema de ordem policial, mas como sintoma de um arranjo institucional fragilizado, incapaz de assegurar a efetividade mínima da tutela estatal da vida e da integridade física (Conjur, 2002).

Paralelamente, o sistema prisional e o sistema de custódia provisória encontravam-se em franca degradação (Agência Folha, 1999b). Delegacias de polícia abrigavam, por tempo indeterminado, pessoas presas provisoriamente, em ambientes insalubres, superlotados e desprovidos de condições mínimas de separação por critérios jurídicos, processuais ou de vulnerabilidade (CNJ, 2010). Unidades prisionais, na capital, como no interior do estado (Agência Folha, 1999a), militarizadas, marcadas por superlotação crônica e denúncias recorrentes de tortura, maus-tratos e violações generalizadas de direitos humanos, reforçavam a percepção de um Estado que não apenas falhava na prevenção da criminalidade, mas que produzia, ele próprio, novos ciclos de violência e de ilegalidade em seu interior.

Ao mesmo tempo, o campo político-administrativo estadual era permeado por graves fragilidades fiscais e acusações de promiscuidade entre interesses econômicos ilícitos e estruturas estatais (Krakovics, 2002). A infiltração do crime organizado em órgãos de segurança e em segmentos da administração pública (Falcão, 1999; ES; Ales, 2025) minava a confiança da população nas instituições e alimentava a sensação de impunidade (Folha de São Paulo, 2002), além de permitir a criação de coletivos paramilitares alheios à estrutura governamental (Folha de São Paulo, 2002; A Gazeta, 2002). Esse quadro atraía a atenção de órgãos federais de controle, da imprensa nacional e internacional, além de organismos não governamentais nacionais (OAB, 2002; IBCCRIM, 2009) e internacionais (Rohter, 2002), que passaram a monitorar com maior intensidade a situação capixaba, contribuindo para a construção de um diagnóstico de crise sistêmica do Estado de Direito no Espírito Santo.

O assassinato do juiz Alexandre Martins de Castro Filho em 2003 deve ser compreendido como o evento paradigmático desse processo (Krakovics, 2003). Ao vitimar um magistrado que atuava em causas sensíveis e se colocava frontalmente contra interesses criminosos enraizados, o episódio evidenciou a ousadia das organizações criminosas e a incapa-

cidade estatal de oferecer proteção adequada a seus próprios agentes de Estado. A repercussão do crime, no plano interno e internacional, impôs ao Estado e às instituições de justiça a necessidade de medidas estruturais, sob pena de aprofundamento do descrédito institucional e de comprometimento da legitimidade democrática (ES; TJES, 2015).

Nesse cenário de crise, a reconfiguração da segurança pública no Espírito Santo passou, necessariamente, pela recomposição da capacidade estatal de planejar, coordenar e executar políticas públicas em bases menos personalistas e mais institucionais. A recuperação do equilíbrio fiscal (ES; Sefaz, 2004), a reorganização administrativa de órgãos estratégicos e a abertura de concursos públicos capazes de renovar quadros e oxigenar a cultura organizacional criaram as condições para que o Ministério Público e demais instituições de justiça pudessem gradativamente se desvincular de compromissos locais e de relacionamentos historicamente estabelecidos com atores econômicos e políticos.

A superação paulatina do quadro de crise institucional, portanto, começa a ser construída a partir dessa combinação entre reorganização do Estado (ES; Ales, 2025), combate à impunidade, com a condenação de dirigentes de Poder do Estado (Terra, 2011) e de parte dos autores do homicídio do magistrado Alexandre Martins (JusBrasil, 2015), a desmobilização de organização paramilitar (Brasil; Senado Federal, 2005), bem como com a renovação de pessoal e da estrutura do sistema prisional capixaba (ES; Ales, 2017) e a redefinição do papel do Ministério Público em todos esses eventos e, principalmente, na agenda de segurança pública.

3. A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RECONFIGURAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Ultrapassada a fase mais aguda da crise e estabelecidas bases mínimas de governança administrativa e fiscal, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo passa a estruturar sua atuação em segurança pública a partir de uma lógica estrategicamente orientada.

A instituição deixa de atuar de forma predominantemente reativa, centrada em casos individuais, para adotar uma postura de planejamento, definição de prioridades e coordenação de esforços, tanto interna quanto externamente. Esse movimento é impulsionado pela percepção de

que a redução consistente da violência letal e o enfrentamento do crime organizado exigem continuidade, foco, integração e uso qualificado de instrumentos jurídicos e técnicos.

Diante disso, o Tribunal do Júri assume papel central na política institucional de combate aos homicídios dolosos. A atuação ministerial passa a ser organizada para conferir maior eficiência à persecução penal de crimes contra a vida, priorizando a instrução probatória robusta, o acompanhamento de inquéritos policiais desde a fase investigatória, a utilização de provas técnicas e o estabelecimento de rotinas de cooperação com as polícias na produção de elementos informativos consistentes. A priorização de casos de homicídio, especialmente quando praticados por grupos organizados ou com forte repercussão social, reforça a função simbólica e pedagógica do sistema de justiça criminal, com impacto direto sobre a percepção de risco por parte de agentes criminosos.

Paralelamente, a criação do Grupo de Trabalho para Repressão ao Crime Organizado (GRCO), o qual é substituído pelo Grupo Especial de Trabalho Investigativo (GETI) e, após, para adotar uma nomenclatura nacional, pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), consolida um eixo específico de enfrentamento às organizações criminosas e às suas estratégias de infiltração no Estado (MPES, 2000; MPES 2006b; MPES, 2012). A atuação desses grupos, articulada com forças policiais especializadas e, em muitos casos, com estruturas federais, permitiu a realização de investigações complexas, baseadas em técnicas especiais de investigação, cooperação interinstitucional, inteligência financeira e análise de fluxos patrimoniais (MPES, 2022b; MPES, 2024b). Sob essa perspectiva, a persecução penal deixa de focar apenas no autor imediato do delito para alcançar estruturas empresariais, redes de lavagem de dinheiro e esquemas de captura de instituições públicas, o que contribui para fragilizar a base econômica e política das organizações criminosas.

No âmbito do sistema prisional e socioeducativo, o Ministério Público assume papel decisivo na indução de transformações estruturais. Instituiu-se o Grupo Especial de Trabalho em Execução Penal (GETEP)[8], o qual por meio de inspeções regulares, recomendações, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas, pressionou o Estado a retirar presos de delegacias, a construir e adaptar unidades prisionais, a implementar procedimentos de classificação e separação de custodiados, a garantir atendimento de saúde, educação e assistência social, bem como a obser-

var parâmetros legais e internacionais na execução da pena e das medidas socioeducativas (MPES, 2006a). Em tempo, a atuação integrada de Promotorias de Justiça criminais, de execução penal, de direitos humanos e da infância e juventude contribuiu para reverter, ainda que gradualmente, o quadro de degradação que marcava as unidades prisionais capixabas.

O controle externo da atividade policial, função constitucional típica do Ministério Público, também é reposicionado nesse processo de reconfiguração do sistema de justiça criminal com a instituição do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NUCEAP), atual Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP), (MPES, 2009c; MPES, 2009a). O MPES passa a utilizar com maior intensidade instrumentos de acompanhamento da letalidade policial, de fiscalização da atuação das polícias em operações de alto risco, de monitoramento de inquéritos policiais que apuram crimes praticados por agentes de segurança e de indução de aperfeiçoamento de protocolos e rotinas operacionais. A atuação do Ministério Público nesse campo visa, simultaneamente, à prevenção de abusos, à responsabilização por eventuais violações e à proteção de policiais que atuam em conformidade com a legalidade, reforçando a credibilidade do sistema de justiça.

Internamente, a instituição estrutura ciclos de planejamento estratégico[9], define metas, estabelece indicadores e cria espaços de coordenação temática, de forma a assegurar que a atuação em segurança pública não dependa exclusivamente de iniciativas individuais. Como registrado, núcleos temáticos, comissões de acompanhamento e grupos de trabalho especializados passam a tratar de temas como homicídios, crime organizado, sistema prisional, socioeducativo e controle externo da atividade policial, promovendo a circulação de boas práticas, a padronização de atuações e o compartilhamento de informações relevantes. Esse arranjo favorece a institucionalização de políticas, reduzindo a vulnerabilidade da atuação ministerial a mudanças conjunturais de gestão.

Nesse aspecto, importa registrar a instituição do Comitê de Monitoramento da Política Pública de Segurança (CMPPS), destinado a contribuir para o planejamento das políticas de segurança pública de acordo com o Objetivo Estratégico 4 do Planejamento Estratégico do MPES 2015-2025 (MPES, 2025b), qual seja "atuar no combate à criminalidade, em especial a organizada, no controle externo da atividade policial e no cumprimento da Lei de Execução Penal, contribuindo para a melhoria da segurança pública", mormente no que tange ao Programa Estratégico de "aperfeiçoamento do controle externo da atividade policial,

com especial atenção à atuação ministerial voltada para impactar positivamente na segurança pública".

Ao se posicionar como ator estratégico na reconfiguração do sistema de justiça criminal, o Ministério Público do Espírito Santo contribui para a construção de uma rede de governança em segurança pública que envolve o Poder Executivo, incluídos todos os seus órgãos e polícias, assim como o Poder Legislativo e Judiciário, além do Tribunal de Contas, em sua função de controle externo, e a sociedade civil. Essa rede, ainda que sujeita a tensões e resistências, permite que a política criminal e de segurança pública deixe de ser resultado de ações fragmentadas para se tornar objeto de processos deliberados de planejamento, acompanhamento e avaliação, em que o MPES desempenha função de articulador e de garantidor da centralidade dos direitos fundamentais.

4. SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA DE ESTADO: PREVENÇÃO, TECNOLOGIA E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

A experiência capixaba em segurança pública apenas se torna inteligível quando se compreende que a repressão qualificada à criminalidade é acompanhada de uma robusta agenda preventiva e de uma concepção da segurança como política de Estado, e não como política de governo. Essa concepção se materializa, de modo emblemático, no programa *Estado Presente em Defesa da Vida*, criado pelo Governo do Estado do Espírito Santo para controle da criminalidade e prevenção da violência, estruturando a segurança pública em bases transversais, articulando ações nas áreas de educação, assistência social, infraestrutura urbana, saúde, direitos humanos e justiça em regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social.

Conforme narrado na apresentação do livro *Estado Presente Em Defesa da Vida: um novo modelo para a segurança pública,* o Programa Estado Presente foi concebido como uma resposta estrutural à crise de violência no Espírito Santo, orientada por uma presença contínua do Estado em territórios vulneráveis, integração intersetorial e monitoramento de indicadores de criminalidade, com metas e mecanismos de avaliação capazes de reverter um ciclo de violência crônico em quatro anos de trajetória descendente nos homicídios (Casagrande, 2014). Em detalhes, a obra de autoria do Governador José Renato Casagrande,

> [...] contém a narrativa de uma política bem-sucedida na área de segurança pública [...] que recebeu o nome de Programa Estado Presente – Em Defesa da Vida. Trata-se, aqui, do resgate de conceitos, diretrizes, projetos e ações que deram estrutura e direção a este programa e fizeram com que ele produzisse, em apenas quatro anos, resultados inéditos na redução dos índices de violência e criminalidade no estado, como atestam todas as estatísticas oficiais (Casagrande, 2014, p. 7).

O Ministério Público, nesse contexto, deixa de atuar somente a posteriori, diante do fato consumado, para intervir na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas vocacionadas à redução de fatores de risco associados à violência e à criminalidade.

No campo educacional, a atuação ministerial volta-se à garantia do acesso e da permanência de crianças e adolescentes na escola, à melhoria da infraestrutura física, à qualificação dos ambientes escolares e à prevenção de violências no espaço escolar e em seu entorno. Por meio de recomendações, termos de ajustamento de conduta, atuação em conselhos de direitos e ações coletivas, o Ministério Público induz o poder público a implementar programas de mediação de conflitos, combate à evasão escolar, fortalecimento de equipes multiprofissionais e proteção de estudantes em situação de vulnerabilidade. A escola, assim, passa a ser compreendida não apenas como espaço de ensino, mas como ambiente estratégico de prevenção da violência e de promoção da cidadania.

Na seara urbanística, a segurança pública é tratada em diálogo com o planejamento urbano e com a ordenação do território. O Ministério Público atua para que planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, projetos de mobilidade urbana e políticas habitacionais incorporem a dimensão da prevenção à violência, evitando, por exemplo, a consolidação de territórios marcados pela ausência do Estado e pela presença dominante de grupos criminosos. A exigência de equipamentos públicos, de iluminação adequada, de acessos que facilitem a presença legítima do poder público e de espaços de convivência comunitária integra uma agenda em que urbanismo e segurança se cruzam de maneira estruturante.

A proteção de grupos vulneráveis adquire centralidade no entendimento da segurança pública como política de Estado. A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos das mulheres, de crianças e adolescentes,

da população LGBTIQIA+, de pessoas em situação de rua, de usuários de substâncias psicoativas e de outros grupos historicamente discriminados reforça a percepção de que a violência não se distribui de modo homogêneo no território e entre os diferentes segmentos sociais. Ao induzir a criação e o fortalecimento de redes de proteção, serviços especializados, casas de abrigo, centros de referência e protocolos intersetoriais, o MPES contribui para reduzir vulnerabilidades que frequentemente se convertem em porta de entrada para dinâmicas criminais.

A incorporação intensiva de tecnologia constitui outro pilar da segurança pública tratada como política de Estado. No plano da persecução penal, a utilização de câmeras corporais, sistemas de videomonitoramento, bancos de dados integrados, perícias especializadas e processos digitais reforça a objetividade e a rastreabilidade da prova, ao mesmo tempo em que inibe condutas ilícitas e protege agentes públicos de acusações infundadas. No âmbito da gestão institucional, ferramentas de *business intelligence*, painéis de monitoramento, bancos de dados georreferenciados, sistemas de acompanhamento de indicadores e o uso de inteligência artificial[10] permitem ao Ministério Público e aos demais órgãos de segurança pública planejar e avaliar suas ações com base em evidências, ajustando prioridades e estratégias de maneira contínua.

A pandemia da Covid-19 funcionou como verdadeiro teste de estresse, inclusive para esse modelo de segurança pública. A necessidade de rápida adaptação a um contexto de restrições de circulação, risco sanitário elevado e agravamento de vulnerabilidades sociais exigiu do Ministério Público e das demais instituições capacidade de reorganizar frentes de atuação, redefinir prioridades e, ao mesmo tempo, preservar o núcleo essencial da política de segurança pública. A manutenção do foco na redução de homicídios, na proteção de grupos vulneráveis e no controle da atividade policial, mesmo em cenário de crise sanitária, evidenciou a importância da existência de estruturas institucionais estáveis, sustentadas por planejamento estratégico e por cultura organizacional orientada à defesa de direitos fundamentais.

Apesar dos avanços, o cenário contemporâneo impõe desafios significativos à consolidação da segurança pública como política de Estado. A reinvenção do crime organizado, com expansão para o ambiente digital, uso intensivo de criptoativos, diversificação de atividades ilícitas e expansão territorial, demanda constante aperfeiçoamento das capacidades de

investigação, inteligência e cooperação nacional e internacional. Persistem, ainda, índices elevados de homicídios de jovens negros e moradores de periferias urbanas, evidenciando a permanência de desigualdades estruturais e de dinâmicas de violência seletiva. A insuficiência de redes de atenção à saúde mental, de políticas de redução de danos e de serviços de acolhimento à população em situação de rua e a pessoas com dependência química revela, igualmente, a necessidade de aprofundar a articulação entre segurança pública e políticas sociais.

Assim, o papel do Ministério Público como instituição de governança adquire renovada importância. Cabe-lhe não apenas atuar na responsabilização de agentes públicos e privados que descumprem seus deveres constitucionais, mas também zelar pela continuidade de políticas públicas, pela observância de planos e metas, pela preservação de estruturas técnicas e pela resistência a retrocessos que fragilizam arranjos de governança laboriosamente construídos. A segurança pública, compreendida como política de Estado, depende, em larga medida, da capacidade do MPES de manter-se como fiador de uma agenda orientada por dados, direitos e resultados, mesmo em contextos de mudança política e de mutação das estratégias criminosas. Sigamos vigilantes e atuantes!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da experiência do Ministério Público do Estado do Espírito Santo permite concluir que a transformação de um cenário de violência extrema, degradação institucional e descrédito social não decorre de medidas isoladas ou de lideranças episódicas, mas de um processo gradual de construção de governança, planejamento e compromisso com a centralidade dos direitos fundamentais. Ao assumir uma postura proativa na definição da agenda de segurança pública, o MPES deixa de atuar apenas a partir da lógica do caso concreto para exercer papel estruturante na concepção, implementação e controle de políticas públicas, articulando-se com os demais atores do sistema de justiça e com o Poder Executivo em torno de objetivos comuns, materializados, entre outros instrumentos, no programa "Estado Presente em Defesa da Vida".

No eixo repressivo, a centralidade conferida ao Tribunal do Júri no enfrentamento dos homicídios dolosos e o fortalecimento do GAECO

como estrutura especializada no combate ao crime organizado evidenciam a importância de uma persecução penal tecnicamente qualificada, baseada em prova robusta, técnicas especiais de investigação e cooperação interinstitucional. A reestruturação do sistema prisional e do sistema socioeducativo, com a retirada de presos das delegacias, a construção de unidades mais seguras, a adoção de tecnologias de controle e a exigência de observância a parâmetros legais e internacionais, contribuiu para a recuperação, pelo Estado, do controle sobre a custódia e a execução das sanções, ainda que persistam desafios relacionados à superlotação e à garantia de direitos básicos.

No plano preventivo, a experiência capixaba demonstra que não há segurança pública sustentável sem políticas sociais e urbanísticas integradas. A atuação do Ministério Público em educação, urbanismo, meio ambiente, violência de gênero, proteção de juventudes vulneráveis e grupos socialmente discriminados, ancorada em instrumentos como recomendações, termos de ajustamento de conduta e ações coletivas, revela compreensão ampliada das causas da violência e da criminalidade. Ao induzir a criação de redes de proteção, aperfeiçoar planos diretores municipais, fomentar conselhos e serviços especializados e influenciar a formulação de normas e protocolos, o MPES contribui para reduzir vulnerabilidades criminógenas e fortalecer mecanismos de proteção social.

A incorporação intensiva de tecnologia – seja na qualificação da prova penal, seja na gestão institucional e no controle externo da atividade policial – constitui outro traço distintivo dessa trajetória. Câmeras corporais, sistemas de monitoramento por imagem, bancos de dados integrados, perícia técnico-científica especializada e processos digitais conferem maior objetividade, transparência e rastreabilidade à atuação estatal, simultaneamente protegendo a população contra abusos e resguardando agentes públicos de acusações infundadas. A resposta institucional à pandemia da Covid-19, com rápida reorientação de prioridades e reorganização de frentes de atuação em áreas sensíveis, reforça a maturidade de um modelo que compreende a segurança pública em diálogo permanente com outros direitos fundamentais.

Não obstante os avanços, o capítulo evidencia que a consolidação desse modelo é permanentemente desafiada pela reinvenção do crime organizado (agora também no ambiente digital e no uso de criptoativos), pela possibilidade de formação de milícias e "governos paralelos" em territórios vulneráveis, pelas persistentes taxas de homicídios de jovens negros e peri-

féricos e pela insuficiência de redes de apoio à população em situação de rua e à dependência química. A manutenção e o aprofundamento dos resultados alcançados dependem da continuidade dos ciclos de planejamento estratégico, da preservação de estruturas técnicas e de inteligência, do fortalecimento do controle social e da resistência a retrocessos que fragilizam os arranjos de governança construídos.

Logo, a experiência do Espírito Santo indica que a atuação estrategicamente orientada do Ministério Público pode desempenhar papel decisivo na construção de uma política de segurança pública entendida como política de Estado, alicerçada em dados, tecnologia, cooperação institucional e centralidade dos direitos fundamentais. A replicação de elementos desse modelo em outros contextos demanda, contudo, a internalização de uma cultura organizacional comprometida com transparência, planejamento, avaliação de resultados e diálogo permanente com a sociedade, sem o que conquistas pontuais tendem a se dissipar diante das mudanças políticas e das mutações constantes da criminalidade contemporânea.

Essa experiência também permite situar a atuação do MPES em convergência concreta com a Agenda 2030 das Nações Unidas, em especial com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), 10 (Redução das Desigualdades) e 4 (Educação de Qualidade). Ao articular repressão qualificada à criminalidade violenta, fortalecimento institucional, controle externo da atividade policial e indução de políticas públicas preventivas nas áreas social, educacional e urbanística, o modelo capixaba evidencia que segurança pública orientada por direitos fundamentais constitui dimensão essencial do desenvolvimento sustentável. Por isso, a concretude desse legado, com metas claras, estrutura intersetorial e monitoramento de resultados, encontra eco no relato público do Programa Estado Presente, que, em sua narrativa oficial, correlaciona a presença integrada do Estado com resultados concretos de redução da violência.

Não se trata apenas de reduzir indicadores criminais, mas de produzir capacidades estatais, ampliar o acesso à justiça, proteger grupos vulneráveis e reconstruir vínculos de confiança entre Estado e sociedade, elementos centrais do paradigma contemporâneo de governança democrática. E, em última análise, certos de que segurança pública não se faz sem um Ministério Público responsivo, participativo e orientado pelos primados constitucionais, tem-se que o MPES foi ator imprescindível e ainda o é, para a concretização desse importante direito humano fundamental dos capixabas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA FOLHA. Motim em 98 teve 8 mortos. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 9 fev. 1999. (Caderno Cotidiano), 1999a. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff09029914.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

AGÊNCIA FOLHA. PM é morto em rebelião no Espírito Santo. **Folha Online (UOL),** São Paulo, 13 set. 1999, 21h31, 1999b. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fol/geral/ult13091999183.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

A GAZETA. Entenda o que foi a Scuderie Le Cocq e a relação com a política no ES. **A Gazeta,** Vitória, 5 out. 2022. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/es/politica/entenda-o-que-foi-a-scuderie-le-cocq-e-a-relacao-com-a-politica-no-es-1022. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal. Acesso em: 14 nov. 2025.

CASAGRANDE, Renato (coord.). **Estado presente em defesa da vida:** um novo modelo para a segurança pública. Brasília, DF: Fundação João Mangabeira, 2014. Disponível em: https://fjmangabeira.org.br/wp-content/uploads/2016/06/estado-presente-em-defesa-da-vida-1.pdf. Acesso em: 25 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Depois de acabar com contêineres, Espírito Santo desativa prisão insalubre.** Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/depois-de-acabar-com-conteiners-espirito-santo-desativa-prisao-insalubre/. Acesso em: 18 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS (CNPG). MPES lança Plano Estratégico 2025. **Notícias MPs,** 11 jun. 2010. Disponível em: https://cnpg.org.br/mpes-lanca-plano-estrategico-2025/. Acesso em: 18 dez. 2025.

CONSULTOR JURÍDICO (ConJur). **Procuradores são ameaçados de morte no Espírito Santo.** São Paulo: ConJur, 9 ago. 2002, 13h54. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-ago-09/procuradores_sao_ameacados_morte_espirito_santo/. Acesso em: 18 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (ES). Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES). **Da masmorra ao supermax:** panorama do sistema prisional. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales), Vitória, 3 fev. 2017. Disponível em: https://www.al.es.gov.br/Noticia/2017/02/31865/da-masmorra-ao-supermax-panorama-do-sistema-prisional.html. Acesso em: 18 dez. 2025.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES). **Ales inicia reconstrução pós-crise da década de 1990.** AVitória: Ales, 2025. Disponível em: https://www.al.es.gov.br/Noticia/2025/10/49547/ales-inicia-reconstrucao-poscrise-da-decada-de-1990.html. Acesso em: 18 dez. 2025.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ES). Governo do Estado do Espírito Santo. **Espírito Santo reduz 37% dos assassinatos em dez anos.** Vitória, 05 jun. 2018. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/espirito-santo-reduz-37-dos-assassinatos-em-dez-ano. Acesso em: 18 dez. 2025.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ES). Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). **Programa Estado Presente evitou até 1.600 homicídios entre 2019 e 2022 no Espírito Santo.** Vitória, 19 out. 2025. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/noticias/programa-estado-presente-evitou-ate-1-600-homicidios-entre-2019-e-2022-no-espirito-santo-aponta-estudo-do-ijsn. Acesso em: 18 dez. 2025.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ES). Lei Complementar nº 95, de 28 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público do Estado do Espírito Santo - Lei Orgânica do Ministério Público Estadual. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo,** Vitória, 28 jan. 1997. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LECEST951997.htm. Acesso em: 16 dez. 2025.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ES). Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ). **Governo assina 5ª revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal.** Vitória, 02 nov. 2004. Disponível em: https://sefaz.es.gov.br/governo-assina-5-revisao-do-programa-de-reest. Acesso em: 18 dez. 2025.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ES). Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES). **Caso Alexandre entra para a história da Justiça capixaba.** Vitória: TJES, 31 ago. 2015. Disponível em: https://www.tjes.jus.br/caso-alexandre-martins-entra-para-a-historia-da-justica-capixaba/. Acesso em: 18 dez. 2025.

FALCÃO, Daniela. Comissão quer indiciamento de presidente da Assembleia do ES. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 10 dez. 1999. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1012199913.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Saiba o que é o grupo paramilitar Scuderia Le Coq. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 10 jul. 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u34494.shtml. Acesso em: 18 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM). Conselho de Política Criminal e Penitenciária pede intervenção no Espírito Santo. **IBCCRIM,** São Paulo, 10 maio 2009. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/noticia/13283-Conselho-de-Politica-Criminal-e-Penitenciaria-pede-intervencao-no-Espirito-Santo. Acesso em: 18 dez. 2025.

KRAKOVICS, Fernanda. Autoridades estão ligadas ao crime organizado, diz ONG. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 18 ago. 2002. (Caderno Brasil; seção "Crise capixaba"). Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1808200211.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Ato PGJ n° 136, de 28 de julho de 2000.** Institui, no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Grupo de Trabalho para Repressão ao Crime Organizado (GRCO). 2000. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/ATO1362000.pdf. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Resolução COPJ nº 22, de 16 de dezembro de 2019**. Regulamenta as atividades dos Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (CAOs/MPES). Vitória: MPES, 2019. Disponível em: mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/RESCOL222019.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Ato normativo PGJ n° 01, de 25 de maio de 2006.** Institui, no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Grupo Especial de Trabalho em Execução Penal (GETEP). 2006a. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/ANOR012006.htm?identificador=30003A004C00. Acesso em: 16 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Ato normativo PGJ n° 02, de 2 de junho de 2006.** Institui, no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Grupo Especial de Trabalho Investigativo (GETI). 2006b. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/ANOR0022006.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Portaria PGJ nº 1.847, de 22 de junho de 2009. 2009a.** Cria a Comissão Especial de Elaboração do Planejamento Estratégico do MPES (CEPE). Vitória: MPES, 2009. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/PORTAR18472009.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Ato PGJ n° 10, de 24 de junho de 2009.** Cria o Núcleo de Enfrentamento da Violência Doméstica contra a Mulher no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (NEVID). 2009b. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/ATO102009.htm. Acesso em: 16 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Ato PGJ n° 14, de 21 de outubro de 2009. 2009c.** Institui o Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NUCEAP) no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES). Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/ATO142009.htm?identificador=3400330030003A004C00. Acesso em: 17 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Ato Normativo nº 002, de 02 de maio de 2012.** Institui, no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO). Vitória: MPES, 2012. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/ANOR0022012.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Portaria PGJ n° 545, de 02 de maio de 2018.** Institui o Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP) no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES). 2018a. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/PORTAR51452018.htm. Acesso em: 17 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Portaria PGJ nº 803, DE 23 de setembro de 2021.** Institui, no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Comitê de Monitoramento da Política Pública de Segurança (CMPPS). 2021. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/PORTAR8032021.htm?identificador=30003A004C00. Acesso em: 16 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Portaria PGJ nº 488, de 18 de maio de 2022.** Cria o Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal (GAESF) no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) e regulamenta a sua atuação. 2022a. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/PORTAR4882022.htm. Acesso em: 16 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **GAECO emprega tecnologia e técnicas especiais de investigação em operações no Estado.** Vitória: MPES, 27 dez. 2022. 2022b. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2022/12/27/gaeco-emprega-tecnologia-e-tecnicas-especiais-de-investigacao-em-operacoes-no-estado/. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Portaria PGJ nº 166, de 24 de fevereiro de 2023.** Institui o Núcleo do Tribunal do Júri do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (NEJURI). Vitória: MPES, 2023. 2023a. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/PORTAR1662023.htm?identificador=30003A004C00. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Portaria PGJ n° 379, de 28 de abril de 2023.** Institui, no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Grupo de Atuação Finalística Criminal do Segundo Grau (GAF2). 2023b. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/PORTAR3792023.htm. Acesso em: 16 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Já foi lançada a edição especial da Revista +MP: Segurança Pública em Foco.** Vitória: MPES, 21 fev. 2024. 2024a. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2024/02/21/ja-foi-lancada-a-edicao-especial-da-revista-mp-seguranca-publica-em-foco/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Laboratório de Tecnologia e Combate à Lavagem de Dinheiro do MPES é homenageado em encontro nacional.** Vitória: MPES, 20 set. 2024. 2024b. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2024/09/20/laboratorio-de-tecnologia-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-do-mpes-e-homenageado-em-encontro-nacional/. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **MPES lança programa para otimizar fluxos de trabalho com inteligência artificial.** Vitória: MPES, 28 jul. 2025, 2025a. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2025/07/28/mpes-lanca-programa-para-otimizar-fluxos-de-trabalho-com-inteligencia-artificial/. Acesso em: 18 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). **Planejamento Estratégico MPES 2015-2025.** Vitória: MPES, 2025b. Disponível em: https://mpes.mp.br/planejamento-estrategico-mpes-2015-2025/. Acesso em: 18 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16:** Paz, justiça e instituições eficazes. Brasília: ONU Brasil, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 26 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 26 jan. 2026.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Veja íntegra do pedido de intervenção no ES feito pela OAB.** Brasília, DF: OAB (Conselho Federal), 4 jul. 2002. Disponível em: https://www.oab.org.br/util/print/723?print=Noticia. Acesso em: 18 dez. 2025.

ROHTER, Larry. A Brazilian State Battles Crime in High Places. **The New York Times,** Nova York, 8 set. 2002. Disponível em: https://www.nytimes.com/2002/09/08/world/a-brazilian-state-battles-crime-in-high-places.html. Acesso em: 18 dez. 2025.

SENADO FEDERAL. Biblioteca Digital (BDSF). **Justiça Federal determina suspensão das atividades da Scuderie Detetive Le Cocq no ES.** Brasília, s.d. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/397572/noticia.htm?sequence=. Acesso em: 18 dez. 2025.

TERRA. TJ-ES condena ex-diretor e ex-presidente de Assembleia por desvio (condenação em 1º grau, com valores e penas noticiadas). **Terra,** São Paulo, 4 jul. 2011. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/tj-es-condena-ex-diretor-e-ex-presidente-de-assembleia-por-desvio,e86acc00a90ea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html. Acesso em: 18 dez. 2025.

VITÓRIA é campeã da violência no Brasil. **A Gazeta,** Vitória (ES), 10 dez. 1998. Seção Polícia, p. 23, 1998. Disponível em: http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20170104_aj21638_violenciaurbana_geral01.pdf. Acesso em: 18 dez. 2025.

NOTAS

1 Competências regulamentadas pela Resolução nº 22, de 16 de dezembro de 2019, do Colégio de Procuradores de Justiça (MPES, 2019).

2 Instituído e disciplinado pela Portaria PGJ nº 545/2018 (MPES, 2018a).

3 Instituído e disciplinado pela Portaria PGJ nº 166/2023 (MPES, 2023a).

4 Instituído e disciplinado pelo Ato PGJ nº 10/2009 (MPES, 2009b).

5 Instituído e disciplinado pela Portaria PGJ nº 488/2022 (MPES, 2022a).

6 Instituído e disciplinado pela Portaria PGJ nº 379/2023 (MPES, 2023b).

7 Instituído e disciplinado pela Portaria PGJ nº 803/2021 (MPES, 2021).

8 Disciplinado pelo Ato Normativo PGJ nº 01/2006 (MPES, 2006a).

9 O primeiro ciclo institucional de planejamento, que localizamos nas bases de dados do MPES é o estabelecido por meio da Portaria PGJ nº 1.847, de 22 de junho de 2009, que criou a Comissão Especial de Elaboração do Planejamento Estratégico do MPES (MPES, 2009).

10 Em julho de 2025, o MPES lançou programa para otimizar fluxos de trabalho com inteligência artificial, denominado AMPL.IA (MPES, 2025a).

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Cláudia Michelly Sales de Paiva Tonacio

“Se essa rua fosse minha...”

O que o 1º POPRUAJUD no Estado do Espírito Santo ensina sobre intersetorialidade e enfrentamento à aporofobia?

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. https://orcid.org/0000-0003-4303-4211. E-mail: elda.cab@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8933361259561564.

Cláudia Michelly Sales de Paiva Tonacio

Doutoranda e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu da FDV, Professora da Faculdade Multivix Serra- ES, Advogada, Graduada em Direito pela UFRN, pós-graduada em Direito Constitucional pela UFRN e em Prática Processual Civil pela Escola Mineira de Direito – EMD. Bolsista Fapes. E-mail: profaclaudiatonacio@gmail.com. ORCID: 0009-0001-3889-6020. Currículo Lattes: lattes.cnpq.br/5583317329690076.

1. INTRODUÇÃO

A melodia melancólica contida no verso "Se essa rua fosse minha", cujas raízes remontam ao cancioneiro popular do século XIX e à tradição oral ibérica, desperta um imaginário de cuidado e pertencimento a um local que poderia ser diferente do que é. A obra, imortalizada nas cirandinhas de Heitor Villa-Lobos e popularizada na voz do músico Toquinho, aponta para o desejo de transformar o espaço público em algo precioso para quem dele dispõe, "ladrilhada com pedrinhas de brilhante", para a passagem de um amor. Contudo, ao transpor o lírico para a concretude das vielas, becos, calçadas e marquises contidas nesse mesmo espaço em que habitam tantos seres humanos, a indagação se torna imperativa: e se essa rua fosse, de fato, minha morada?

Se o eu-lírico da canção detém o poder de modificar a via para o deleite alheio, a pessoa em situação de rua encontra-se no polo oposto desses versos, vez que despojada de amor, reconhecimento, dignidade, perspectivas, além de invisibilizada e destituída do direito a ter direitos, na célebre formulação de Hannah Arendt. A rua, como *habitat,* longe de ser o local do afeto, não tem pedrinhas de brilhantes e já há muito se converteu no espaço da exclusão. É nesse cenário de urgência humanitária que se insere a análise do primeiro mutirão da política nacional de atenção às pessoas em situação de rua e suas interseccionalidades (PopRuaJud) no Estado do Espírito Santo.

Nesse evento, realizado em 04 de dezembro de 2025, no Centro Esportivo Tancredo de Almeida Neves, Tancredão, na cidade de Vitória-ES, o Governo do Estado do Espírito Santo proveu a infraestrutura material necessária para a efetividade das atividades ocorridas. De forma intersetorial, o mesmo Estado mobilizou a Polícia Civil para a emissão massiva de Carteiras de identidade nacional, a Secretaria de Saúde (SESA) para atendimentos clínicos e vacinação, e o SINE Estadual para intermediação de mão de obra; além de integrar a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) na orquestração da rede de proteção social.

Além da emissão de documentos, o Governo do Estado do Espírito Santo expandiu sua atuação no mutirão, realizando imunização e testes rápidos para controle de doenças; houve, ainda, a disponibilização de um balcão de empregos e orientações profissionais por meio do SINE; a Defensoria Pública Estadual (DPES) ofereceu assistência jurídica em demandas de família e cíveis; e a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) possibilitou o acolhimento humanizado e a interlocução com a rede de proteção social.

Cumpre registrar que, no Brasil, em março de 2025, o Cadastro Único registrava 335.151 pessoas vivendo em situação de rua, com predominância masculina (84%), maioria na faixa de 18 a 59 anos (88%) e presença expressiva de idosos (30.751, equivalentes a 9%), além de um dado que ajuda a compreender o grau de desproteção material, já que 81% sobreviviam com até R$ 109 por mês segundo a mesma base divulgada por observatório acadêmico e noticiada a partir de dados do MDS, sendo a região sudeste a que concentra 63% da população em situação de rua do país, o equivalente a 208.791 pessoas (Agência Brasil, 2025).

Quando o recorte racial entra em cena, a discussão deixa de ser abstrata e sai do terreno das generalidades. Isso ocorre porque percentuais extraídos do CadÚnico expressam que a maioria das pessoas em situação de rua se autodeclara negra (68%), e que há diferenças de escolaridade média entre negros e brancos nesse grupo, o que sugere a presença de desigualdades estruturais que se acumulam antes e durante a experiência de viver sem moradia, atingindo com maior intensidade quem já ocupa posições sociais historicamente desvantajosas (IPEA, 2023).

No Espírito Santo, a leitura também se beneficia do confronto com indicadores oficiais, porque o Instituto Jones dos Santos Neves(IJSN) registrou 3.643 pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico em 2024, com concentração na microrregião Metropolitana, 2.385, equivalentes a 65,5% do total estadual, e com Vitória figurando entre os municípios com maiores números (953), o que indica que a capital, embora disponha de rede pública e de estrutura institucional, segue convivendo com um contingente relevante de pessoas para as quais o acesso a direitos precisa ser viabilizado (IJSN, 2025).

É nesse cenário que se insere essa ação, que pôs em diálogo a justiça itinerante e políticas públicas, com registros de dezenas de órgãos e entidades em um mesmo espaço para viabilizar documentação, orientações jurídicas, cadastramento e encaminhamentos, atendimentos de saúde,

assistência social e acessos administrativos imediatos, com cerca de 400 atendimentos e participação de mais de 40 instituições (JFES,2025).

A base normativa que permite compreender o PopRuaJud como prática pública alinhada a deveres institucionais está em consonância com o marco nacional de atenção judicial a pessoas em situação de rua, instituído pelo CNJ, com diretrizes que orientam o Poder Judiciário a enfrentar obstáculos de acesso e a reconhecer interseccionalidades (CNJ,2025).

Existe, ainda, no âmbito capixaba, uma política estadual própria, POLEPOP/ES, que formaliza deveres e coordenação destinados a essa população (Brasil, 2024). Em paralelo, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída em 2009, apresenta referência conceitual e programática, a qual corrobora a necessidade de integração entre saúde, assistência, moradia, trabalho, educação, documentação e proteção contra violências (Brasil, 2009).

Na perspectiva teórica proposta pela filósofa Adela Cortina (2019), a aporofobia deve ser compreendida como a aversão, rejeição, medo ou ódio ao pobre. Nesse sentido, a indagação que perpassa a canção mencionada no início desse texto se encarna em um problema público quando se reconhece que a rejeição social dirigida à pobreza naturaliza a distância e culpabiliza o indivíduo, o que torna ainda mais relevante que o Estado aja por responsabilidade constitucional. Ora, a pessoa em situação de rua deve ser vista como sujeito de direitos, com nome, história civil, acesso a benefícios, proteção contra violências e possibilidade de reinserção institucional.

É nesse ponto que o PopRuaJud interessa ao debate sobre aporofobia e desse modo, desponta a pergunta de pesquisa que orienta este estudo: o que o 1º PopRuaJud do Espírito Santo ensina sobre intersetorialidade e Justiça itinerante no enfrentamento à aporofobia e na efetivação de direitos fundamentais de pessoas em situação de rua no Estado do Espírito Santo?

Parte-se da hipótese de que a existência de uma rede formal de proteção social e de saúde, SUAS e SUS, e mesmo de políticas estaduais específicas não elimina, por si, o problema do acesso real aos direitos por parte da população em situação de rua, porque a exclusão, nesse campo, costuma ocorrer por vias concretas a exemplo da ausência ou perda de documentação civil, dificuldade de manter cadastros atualizados, exigências administrativas incompatíveis com a vida sem domicílio, circulação constante no território, óbices comunicacionais, estigmatização no atendi-

mento e fragmentação institucional entre vias de acesso a direitos que não dialogam entre si.

Nessa esteira, o Estado pode dispor de serviços, mas ainda assim falhar na capacidade de fazer esses serviços alcançarem o destinatário quando o percurso entre necessidade e atendimento exige, do próprio sujeito, condições materiais que a rua inviabiliza; por isso, um mutirão judicial torna-se necessário como meio de redução imediata de entraves e de reorganização de fluxos.

Delimita-se, assim, como objeto desta pesquisa, o 1º mutirão pop rua do Estado do Espírito Santo, por sua singularidade inaugural no contexto capixaba e por condensar, em um evento público, a justiça itinerante e cooperação interinstitucional destinada a pessoas em situação de rua. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso. Para tanto, utiliza-se a técnica de análise documental, mobilizando fontes primárias, como leis, atos normativos, resoluções e relatórios nacionais e estaduais que analisam as pessoas em situação de rua.

Como objetivo geral, propõe-se analisar o 1º PopRuaJud do Espírito Santo, realizado em Vitória em 2025, e as lições institucionais que a iniciativa ofereceu para a efetivação de direitos de pessoas em situação de rua no âmbito capixaba.

Como objetivos específicos, coteja-se a contextualização do conceito da aporofobia tecido por Adela Cortina (2020), além do crescimento e o perfil da população em situação de rua no Brasil e no Espírito Santo, com ênfase em recortes de gênero e raça; a descrição da base normativa e institucional que sustenta o PopRuaJud, com foco na Resolução do CNJ nº 425/2021, no Decreto nº 7.053/2009 e na Lei estadual nº 11.248/2021; o exame, a partir dos registros institucionais do evento, como a coordenação intersetorial, se materializou em serviços e entregas no 1º mutirão e a identificação de lições replicáveis para políticas de acesso à justiça e proteção social.

2. APOROFOBIA EM NÚMEROS: DADOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO

A aporofobia, como explicitado, é definida por Cortina (2019) como repúdio ou medo ao pobre, termo que vem do grego *áporos*, pobre, desamparado e

phóbos, sendo traduzido por temor, ódio. A autora assevera, ao criar esse termo, a necessidade de dar nomes às coisas a fim de ensejar reflexão e consciência, porque só assim podem ser combatidas.

Nas literais palavras da autora, é impossível apontar com o dedo a democracia, a liberdade, a consciência, o totalitarismo, a beleza, a hospitalidade ou o capitalismo financeiro; assim como é impossível assinalar fisicamente a xenofobia, o racismo, a misoginia, a homofobia, a cristianofobia ou a islamofobia. Por isso, essas realidades sociais necessitam de nomes que nos permitam reconhecê-las para saber de sua existência, para poder analisá-las e tomar posição diante delas (Cortina, 2020, p.10).

No contexto brasileiro, a aporofobia se entrelaça com outras discriminações raciais e de gênero, pois, segundo números oficiais mencionados neste trabalho, a maioria das pessoas em extrema pobreza é negra e há expressiva parte de mulheres, embora a maioria dessa população seja masculina (Brasil, 2024).

Convém asseverar que a aporofobia se manifesta, dentre outras formas, por meio da invisibilidade pública em que o cidadão em situação de rua, desprovido de identificação civil e comprovante de residência, torna-se um "não-sujeito" de direito. Com efeito, a ausência do registro civil, do RG e do CPF, impede o acesso aos programas de transferência de renda e ao sistema de justiça tradicional.

Cumpre salientar que as pessoas em situação de rua enfrentam dupla invisibilidade, social e jurídica, pois são ignoradas enquanto detentoras de direitos, vistas como um incômodo para a sociedade. Outrossim, isoladas e sem acesso a muitos serviços públicos como saúde, educação, assistência social, além de serem prejudicadas por sua condição de extrema vulnerabilidade, sem acesso à higiene, vestuário e principalmente moradia digna e, mesmo assim, são impostas à exigência de apresentação de comprovante de residência para a maioria dos serviços que buscam e que, sem acesso a eles, são relegadas a uma espécie de exílio.

Percebe-se o grande mal causado à democracia quando tantos cidadãos são impedidos de exercer os direitos que lhes são imanentes, mas usurpados por condições diversas. Essa inferência é possível de ser feita quando se observam os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atualizados em 2025, segundo os quais a população em situação de rua no Brasil ultrapassou a marca de 335 mil pessoas (IPEA, 2025), sem acesso aos direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

As estimativas oficiais evidenciam, como mencionado acima, um contingente expressivo de pessoas em situação de rua no Brasil, porém os dados extraídos dessas pesquisas apresentam divergências quando comparados a outros documentos da mesma natureza que utilizam metodologias de contagem distintas.

Veja-se: segundo o Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal, havia cerca de 236,4 mil pessoas nessa condição em dezembro de 2022 (Brasil, 2022). No mesmo cenário, pesquisa do IPEA indica que esse número já ultrapassou 281,4 mil em 2022, ou seja, um crescimento de 38% em três anos. Mais de 60% delas concentram-se na Região Sudeste, sobretudo nas grandes capitais (Natalino, 2022).

No Espírito Santo, a realidade expressa a tendência nacional de recrudescimento da pobreza extrema. O hiato entre essa demanda social crescente e a oferta de serviços jurisdicionais é abissal, considerando que aquela justiça tradicionalmente encastelada em fóruns exige vestimenta "adequada" e agendamento prévio, muitas vezes por aplicativos inacessíveis àqueles que vivem em extrema pobreza, ou de forma presencial o que reverbera a arquitetura hostil da aporofobia presente na organização das estruturas de órgãos públicos.

Um levantamento do IJSN/Governo do ES mostrou um total de 3.643 pessoas cadastradas no CadÚnico como em situação de rua em dezembro de 2024, sobretudo na região metropolitana de Vitória como Serra e Vila Velha (ES, 2024). Outro mapeamento do Ministério Público estadual de dezembro de 2023 a fevereiro de 2024 contabilizou 6.927 pessoas em situação de rua no ES, incluindo 179 crianças e adolescentes (MPES, 2024).

No município da Serra observa-se uma divergência estatística, uma vez que enquanto o painel do Ministério Público (MPES) aponta a existência de 135 crianças e adolescentes em situação de rua, a administração municipal contesta a precisão desses dados. Segundo levantamento do Executivo referente ao primeiro semestre de 2024, apenas três menores residem efetivamente nas ruas; os outros 111 casos identificados configuram, na realidade, situações de trabalho infantil, e não de desabrigo (Miranda, 2024).

3. METODOLOGIA ITINERANTE DO MUTIRÃO POPRUAJUD E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

A operacionalização do evento fundamentou-se na Resolução nº 425/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua. O diferencial capixaba residiu na solidez da cooperação interinstitucional, orquestrada pelo Fórum Permanente do Poder Judiciário do Espírito Santo.

O evento resultou da articulação dos quatro Tribunais que compõem o Fórum Permanente do Poder Judiciário do Espírito Santo (Fojures), TRT-17, TRF-2, TJES e TRE-ES, responsáveis por implementar, no âmbito estadual, as ações vinculadas à política nacional e às suas interseccionalidades, em unidade e cooperação que reúne, ainda, órgãos essenciais à justiça.

Integraram essa atuação conjunta o MPF, o MPES, o MPT-ES, a Defensoria Pública Estadual e a Defensoria Pública da União, além de instituições acadêmicas como a Faculdade de Direito de Vitória, por meio de alunos voluntários tanto da graduação como do Programa de Pós-graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, órgãos da administração pública e movimentos sociais, entre os quais se destacam OAB-ES, Ufes, SEDH, Setades, Sesc-ES, Comitê Estadual de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, Pastoral do Povo de Rua, somando-se também a Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória e representações nacionais da população em situação de rua e de defesa de crianças e adolescentes, dentre outros (JFES, 2025).

Esta metodologia denominada de "balcão único" desburocratizou, naquele evento, o acesso aos direitos. Isso se justifica porque a população em apreço, diferentemente dos demais segmentos da sociedade, encontra obstáculos importantes no que diz respeito ao acesso a órgãos públicos para serviços de que necessitam, considerando a realidade de suas vivências e as especificidades desses mesmos serviços, cujo acesso exige longos deslocamentos, documentação, vestimentas e informações oficiais que, não raras vezes, os indivíduos nessa situação não dispõem.

O Estado do Espírito Santo, por meio desta ação, disponibilizou serviços essenciais e inovou ao integrar a assistência social municipal e estadual no mesmo fluxo da justiça. Isso se explica porque a emissão imediata de documentos e a concessão de benefícios *in loco* suplantaram a morosidade do Judiciário e, sob a perspectiva da fraternidade e da eficiência, a justiça alcançou os invisíveis.

Desse modo, os sistemas jurídicos proporcionaram marcos, a partir dos quais se deliberou e "construiu o consenso democrático para uma

sociedade equitativa e includente, capaz de implementar políticas públicas que resultem, de fato, na inclusão social" (Zefert *et al.,* 2019).

Vale salientar que a análise qualitativa do 1º Mutirão PopRuaJud no Espírito Santo transcendeu a estatística dos atendimentos, pois abarcou o propósito de restauração da dignidade humana por meio do reconhecimento estatal. Pode-se dizer que se o Estado-Juiz, naquela ocasião, guardou a toga no gabinete e se deslocou ao "território da dor e da exclusão", o que propiciou uma percepção *in loco* do abandono que caracteriza a vida nas ruas.

No quadro 01, elencam-se as atividades realizadas e serviços disponibilizados à população em situação de rua capixaba, a saber:

Quadro 1 – Serviços de Cidadania, Saúde e Inclusão Produtiva (Poder Executivo)

Órgão Responsável	**Serviço Ofertado**	**Natureza da Atuação (Garantia de Direitos)**
Polícia Civil (PCES)	Emissão de Carteira de Identidade Nacional (CIN/RG)	Direito à Personalidade: Garantia da existência civil formal, pré-requisito para qualquer pleito judicial ou benefício social.
SESA (Sec. de Saúde)	Imunização e testagem rápida	Direito à Saúde: Prevenção e diagnóstico de patologias (ISTs), reduzindo a vulnerabilidade biológica da população de rua.
SINE Estadual (SETADES)	Balcão de empregos e orientação	Direito ao Trabalho: Intermediação de mão de obra e cadastro para reinserção produtiva e autonomia financeira.
SEDH (Direitos Humanos)	Acolhimento e triagem humanizada	Dignidade da Pessoa Humana: Recepção qualificada, escuta ativa e encaminhamento para a rede de proteção social (SUAS).
Defensoria Pública (DPES)	Assistência jurídica estadual	Acesso à Justiça: Resolução de demandas de Direito de Família (divórcio, alimentos) e cível.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados do Governo do Estado do Espírito Santo (2025)[1].

É imperioso destacar que tal atuação conjunta não configura caridade, assistencialismo, benevolência ou favor político. Longe dessa percepção, o que se constatou foi o cumprimento do dever constitucional de garantir o mínimo existencial a todos, independente de cor, raça ou credo. Ainda é importante frisar que a Constituição Federal de 1988, ao erigir a

dignidade da pessoa humana como fundamento da República no seu art. 1º, III, impõe ao Poder Público a obrigação de fornecer as condições materiais mínimas para uma vida digna (Brasil, 1988).

No evento do Tancredão, observou-se, naquele dia, a transformação da rua, historicamente um espaço de aporofobia e exclusão, em um espaço de cidadania reivindicada. O assistido que adentrou o mutirão como um indigente, sem nome, sem documentos, pôde sair como um cidadão documentado, eleitor, segurado do INSS e, portanto, teve a oportunidade de experimentar uma alteração ontológica em seu *status*.

A atuação proativa ocorrida nesse mutirão combateu a aporofobia institucional ao dizer, por meio de atos concretos, que a população em situação de rua existe e o Estado a reconhece. A justiça itinerante, neste cenário, tratou desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades, ensejando o acesso às demais políticas públicas.

Em vista disso, pode-se afirmar nas palavras de Soares (2018, p. 08) que "o vínculo, a relação, o reconhecimento recíproco compassivo cimenta a inclusão, a visibilidade, origina obrigações de respeito à dignidade humana, de justiça, e de abertura para um mundo de acolhimento".

4. IMPACTOS NA DIGNIDADE E CIDADANIA DOS ATENDIDOS: LIÇÕES DE COMBATE À APOROFOBIA

Convém asseverar que a iniciativa capixaba foi uma boa prática de gestão judiciária, não por ser um ato de bondade, mas por ser um ato de Justiça, no sentido mais elevado do termo. Essa afirmação se justifica porque o aludido mutirão promoveu, em seu cerne, a materialização dos direitos fundamentais que, sem a busca ativa, permaneceriam letra morta na Constituição.

Nota-se que o 1º Mutirão PopRuaJud capixaba reuniu, em um único espaço e dia de atendimento, diversos serviços do sistema de Justiça direcionados, exclusivamente, à população de rua, tendo por objetivo oferecer atendimento prioritário e sem burocracia, aproximando o Estado dessas pessoas vulneráveis.

O quadro 02 elenca os eixos de atuação jurisdicional e garantia de direitos no Sistema de Justiça verificados naquela ocasião, quais sejam:

Quadro 02 – Eixos de Atuação Jurisdicional e Garantia de Direitos (Sistema de Justiça)[2]

Instituição	Esfera de Competência	Impacto na Vida do Assistido (Efetividade)
TRF2 (Justiça Federal)	Previdenciário e Assistencial	Concessão de benefícios (BPC/LOAS) e aposentadorias.
TJES (Justiça Estadual)	Cível e Família	Regularização de registro civil (certidões de nascimento tardias), casamentos e questões de guarda.
TRT-17 (Justiça do Trabalho)	Trabalhista	Consulta processual, saque de FGTS e regularização de pendências laborais.
TRE-ES (Justiça Eleitoral)	Eleitoral	Regularização do título de eleitor e quitação de multas, devolvendo a Cidadania.
INSS	Administrativo	Análise técnica de tempo de contribuição e requisitos para benefícios, atuando em suporte à jurisdição federal.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2, 2025).

Ali mesmo foram realizadas audiências simplificadas e pessoas em situação de rua conseguiram, no mesmo dia, desde o primeiro registro de nascimento até a concessão de benefícios previdenciários. Essa ação conjunta das instituições resultou no acesso a direitos, concretizando o que a Resolução CNJ 425/2021 determina, a saber, atendimento judiciário célere, simplificado e efetivo às pessoas em situação de rua (TRF2, 2025).

Algumas lições de combate à aporofobia podem ser extraídas dessa iniciativa intersetorial no Estado do Espírito Santo e passam a ser elencadas: o primeiro desses ensinamentos foi a possibilidade de acesso ao balcão único interinstitucional, com triagem inicial comum e distribuição interna por necessidade, como documentação, benefícios, saúde, assistência e demandas judiciais.

Na prática, essa organização possibilitou a implementação de um roteiro único de acolhimento com cadastro mínimo, identificação de urgências, definição do percurso do assistido e uma fila única com prioridades objetivas, a exemplo dos idosos, gestantes, pessoas com deficiência, deman-

das de saúde imediata e ausência total de documentos. Sugere-se, como proposta de efetivação, que tal estrutura seja internalizada por portaria conjunta ou ato do comitê local, tornando obrigatória a triagem integrada em todas as edições e em atendimentos contínuos em pontos fixos da rede.

O segundo ensinamento que pode ser retirado do mutirão e replicado nas rotinas institucionais é o acesso à documentação como via de efetividade de direitos. Explica-se: no Tancredão, a emissão ou regularização documental e o CadÚnico funcionaram como espaços para que se organizassem questões relativas à previdência, assistência, trabalho e até procedimentos judiciais, o que pode se tornar padrão.

Com efeito, o acesso à documentação e registro no CadÚnico, como etapas prioritárias, configuram-se como formas simplificadas de qualificação civil, com utilização de bases públicas e validações institucionais no local, no sentido de reduzir recusas por falta de comprovantes que a rua torna impraticáveis. De igual modo, o estabelecimento de um fluxo permanente de ingresso aos serviços do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com triagem, protocolo, exigências reduzidas e acompanhamento que se configuram como determinantes para sair da rua.

O terceiro conjunto de lições envolve a desburocratização procedimental dentro do próprio sistema de justiça com pautas específicas e simplificadas para demandas típicas dessa população, quais sejam, documentação tardia, retificações, orientações, incidentes administrativos que viram litigiosidade, além de um modelo padronizado de requerimentos com linguagem simples, *checklist* de documentos possíveis, coleta de declarações no local e encaminhamento formal e rastreável entre Justiça/Defensorias e rede SUAS/SUS, o que também pode se tornar rotina procedimental permanente, se houver formulários únicos e compromisso de resposta com prazo e responsável para tanto.

A quarta lição, e talvez a mais decisiva e considerável, é a que diz respeito à continuidade. Isso se explica pelo fato de que o mutirão precisa produzir saída assistida do atendimento, o que se formaliza com gestão de caso com profissionais de referência por pessoa ou por núcleo familiar, agenda de retorno se e quando necessário, registro mínimo compartilhável e contato para acompanhar pendências sem necessidade de reiniciar o atendimento.

Por fim, há uma lição preponderante nesse mutirão, qual seja, a governança permanente com metas precisas de execução. O exemplo pesquisado evidenciou que o Estado consegue propiciar resultados efetivos e

consolidá-los por meio de periodicidade definida, capacitação continuada de voluntários e equipes, indicadores mínimos como tempo de atendimento, taxa de resolução por serviço, pendências e retorno, e pactuação formal com a rede municipal/estadual para absorver encaminhamentos.

O Quadro 3 visa resumir o quantitativo de atendimentos por órgão, com os dados oficiais fornecidos no término do evento:

Quadro 03– Quantitativo de Atendimentos por Órgão (Dados Oficiais)[3]

Instituição	**Atendimento / Serviço**	**Quantidade registrada**	**Fonte**
TRE-ES	Título de eleitor e regularização eleitoral	96	Portal TRE-ES (Dez/2025)
Justiça Federal (TRF2)	Processos e atermações previdenciárias	143	Relatório Fojures (2025)
Justiça do Trabalho (TRT-17)	Reclamações e consultas trabalhistas	52	Relatório Fojures (2025)
Polícia Civil (PCES)	Emissão de Carteira de Identidade (CIN)	215	Dados SESP/PCES (2025)
TOTAL CONSOLIDADO	**Atendimentos Gerais**	**+ 400**	**Estimativa Institucional**

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados noticiados pelo Fojures - Fórum Judiciário do Espírito Santo (FOJURES, 2025).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo, é possível formular algumas considerações que ora se pontuam. O Mutirão PopRuaJud no Estado do Espírito Santo mostrou-se um aparato assertivo de política pública judiciária contra a aporofobia. Tendo sido uma iniciativa promovida por diferentes órgãos e com metodologia itinerante, proporcionou que centenas de pessoas conseguissem acolhimento individual, documentos, orientação legal e benefícios sociais.

Essas conquistas, embora parciais, merecem ser destacadas como expressão de dignidade e cidadania. A despeito de tais ações promovidas pelo mutirão não serem atos de benevolência, mas de dever constitu-

cional do Estado, a obrigação de amparar socialmente os vulneráveis e promover o acesso à Justiça e aos direitos fundamentais foi observada nessa organização intersetorial.

Em consonância com esse dever constitucional, os Tribunais capixabas, seguindo a Resolução do CNJ nº 425/2021, atuaram, conjuntamente, possibilitando aquilo que costuma ser inviabilizado no cotidiano no que se refere ao acesso imediato a serviços essenciais de cidadania e justiça. Ao reunir, no mesmo espaço, instituições do sistema de justiça e órgãos da rede pública, o mutirão reduziu a distância entre as pessoas em situação de rua e o Estado e representou uma resposta estatal que merece ser replicada pelo Brasil.

A hermenêutica da canção popular *"Se essa rua fosse minha"* forneceu, para além de seu lirismo, uma leitura sobre o direito à cidade e a titularidade do espaço público. A metáfora de *"ladrilhar"* a via com *"pedrinhas de brilhante"* foi concretizada no cumprimento da obrigação estatal de "pavimentar" o acesso à jurisdição com garantias fundamentais materiais. Nesse sentido, o *brilhante*, na dogmática dos direitos humanos, transmutou-se, naquele dia, na efetivação do mínimo existencial, e o *"amor"* que a via deve acolher não é outro senão o sujeito de direitos, cuja passagem tem sido historicamente obstada pela aporofobia.

Importa lembrar que o segundo verso da canção, mencionada no início deste trabalho, contém a narrativa de que "*nessa rua tem um bosque que se chama solidão, dentro dele mora um anjo que roubou meu coração*". Neste estudo de caso restou evidenciado que as ruas, por inúmeras vezes, puderam ser configuradas como esse *"*bosque da solidão*"* citado na estrofe, um território de invisibilidade, e nesse mesmo *"*bosque" encontra-se o cidadão hipervulnerável, o anjo da canção, com seu coração, entendido aqui como o núcleo de sua dignidade, subtraído pela inércia institucional.

O aludido verso não foi recordado para encobrir a realidade exigente vivenciada na rua, mas para expô-la como lugar de direitos, com sujeitos que nela estão. Nesse contexto metafórico, a rua não pode ser espaço de solidão que refugia esquecidos, mas, ao contrário, um local de passagem, jamais de moradia.

Sabe-se que uma iniciativa conscrita a um dia não é capaz de modificar um cenário promovido pela exclusão de séculos, mas pode e deve ser destacada como possibilidade de mudança de paradigmas e efetividade de direitos e garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 425, de 08 de outubro de 2021.** Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 605, de 13 de dezembro de 2024.** Altera a Resolução CNJ n. 425/2021, torna obrigatória a criação de Comitês Locais PopRuaJud e a realização de mutirões de cidadania e acesso à Justiça e institui o Índice PopRuaJud e o Prêmio Nacional PopRuaJud. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em:. https://atos.cnj.jus.br/files/original112651202412176761 5ffbb28e4.pdf Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 180, de 31 de maio de 2022**. Institui o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original130305202206016297638954aaf.pdf. Acesso em: 25 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. Tradução de Daniel Fabre e Xenia Mello. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **DPU realiza o primeiro mutirão estadual PopRua Jud no Espírito Santo**. Direitos Humanos (DPU), 27 nov. 2025. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/dpu-realiza-o-primeiro-mutirao-estadual-poprua-jud-no-espirito-santo/. Acesso em: 25 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO**.** Lei nº 11.248, de 8 de abril de 2021. Institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 8 abr. 2021.Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112482021.html Acesso em: 25 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO**.** Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social. **Plano Estadual de Assistência Social**: 2024-2027. Vitória: SETADES, 2024.

ESPÍRITO SANTO. **Estudo 'Perfil da Pobreza no Espírito Santo 2024' revela retrato da vulnerabilidade social no Estado**. Vitória: Portal do Governo do Estado do Espírito Santo, 12 set. 2025. Disponível em: https://www.es.gov.br. Acesso em: 26 dez. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES**. Mapa da pobreza no Brasil e no Espírito Santo entre 2012 e 2024**. Vitória: IJSN, 2025. (Caderno). Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/mapa-da-pobreza-no-brasil-e-no-espirito-santo-entre-2012-e-2024. Acesso em: 27 dez. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES**. Perfil da pobreza no Espírito Santo**: famílias inscritas no Cadastro Único. Vitória: IJSN, 2025.Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/perfil-da-pobreza-no-espirito-santo. Acesso em: 27 dez. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES**. Pobreza nos estados brasileiros 2024**: dados do Espírito Santo. Vitória: IJSN, 2025. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/S%C3%ADnteses/IJSN_Especial_Pobreza_Estados_Brasileiros_2024_BR.pdf. Acesso em: 27 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 17ª Região (ES). **1º Mutirão PopRuaJud leva serviços essenciais e acesso à justiça para a população em situação de rua**. Vitória: MPT-ES, 2025. Disponível em: https://www.trt17.jus.br/web/comunicacao/w/1%C2%BA-mutir%C3%A3o-popruajud-leva-servi%C3%A7os-essenciais-e-acesso-%C3%A0-justi%C3%A7a-para-a-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua. Acesso em: 25 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 17ª Região (ES). **MPT-ES participa do 1º Mutirão PopRuaJud**. Vitória: MPT-ES, 2025. Disponível em https://www.prt17.mpt.mp.br/18-informe-se/1903-mpt-es-participa-do-1-mutirao-popruajud:. Acesso em: 25 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 17ª Região (ES). **Programa de treinamento prepara voluntários para o 1º Mutirão**

PopRuaJud no Espírito Santo. Vitória: MPT-ES, 2025. Disponível em: https://www.prt17.mpt.mp.br/18-informe-se/1876-programa-de-treinamento-prepara-voluntarios-para-o-1-mutirao-popruajud-no-espirito-santo. Acesso em: 25 dez. 2025.

MIRANDA, Kayra. Infância nas ruas: 180 crianças e adolescentes vivem nas ruas do ES. **Folha Vitória**, Vitória, 29 nov. 2024. Geral. Disponível em: olhavitoria.com.br/geral/infancia-nas-ruas-180-criancas-e-adolescentes-vivem-nas-ruas-do- es/#:~:text=No%20Espírito%20Santo%2C%20por%20exemplo%2C,179%20são%20crianças%20e%20adolescentes. Acesso em: 26 dez. 2025.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica, n. 111). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11624. Acesso em: 26 dez. 2025.

SOARES, Francisco. Aporofobia e a ética da corresponsabilidade e da hospitalidade cosmopolita em Adela Cortina. **Revista Brasileira de Bioética**, v. 14, p. 1-13, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.26512/rbb.v14i0.16729. Acesso em: 25 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO. **TRE-ES realiza 96 atendimentos durante o 1º Mutirão PopRuaJud.** Vitória: TRE-ES, 05 dez. 2025. Disponível em https://www.tre-es.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Dezembro/tre-es-realiza-96-atendimentos-durante-o-1o-mutirao-popruajud:. Acesso em: 25 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO. **Programa de Treinamento de Voluntários - Mutirão PopRuaJud.** Vitória: TRE-ES, out. 2025. Disponível em: https://www.tre-es.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Outubro/programa-de-treinamento-de-voluntarios-mutirao-popruajud. Acesso em: 25 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO (JUSTIÇA FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO). **1º Mutirão PopRuaJud ES leva serviços essenciais e acesso à Justiça à população em situação de rua nesta quinta, 04/12, em Vitória**. Vitória: JFES/TRF2, 03 dez. 2025. Disponível em https://www.trf2.jus.br/jfes/noticia/2025/1o-mutirao-popruajud-es-leva-servicos-essenciais-acesso-justica-populacao-em. Acesso em: 25 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO (JUSTIÇA FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO). **Mutirão PopRuaJud atende a cerca de 400 pessoas no ES e garante**

documentos, direitos e esperança. Vitória: JFES/TRF2, 10 dez. 2025. Disponível em: https://www.trf2.jus.br/jfes/noticia/2025/mutirao-popruajud-atende-cerca-de-400-pessoas-no-es-garante-documentos-direitos Acesso em: 25 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 17ª REGIÃO (ES). **Programa de treinamento de voluntários prepara para o 1º Mutirão PopRuaJud no Espírito Santo.** Vitória: TRT-17, 10 nov. 2025. Disponível em: https://www.trt17.jus.br/-/programa-de-treinamento-de-volunt%C3%A1rios-prepara-para-o-1%C2%BA-mutir%C3%A3o-popruajud-no-esp%C3%ADrito-santo. Acesso em: 25 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 17ª REGIÃO (ES). **Mutirão PopRuaJud reúne mais de 40 instituições e fortalece política de atenção à população em situação de rua no Espírito Santo**. Vitória: TRT-17, s.d. Disponível em: https://www.trt17.jus.br/-/mutir%C3%A3o-popruajud-re%C3%BAne-mais-de-40-institui%C3%A7%C3%B5es-e-fortalece-pol%C3%ADtica-de-aten%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-no-esp%C3%ADrito-santo. Acesso em: 25 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 17ª REGIÃO (ES). 1º **Mutirão PopRuaJud leva serviços essenciais e acesso à Justiça para a população em situação de rua**. Vitória: TRT-17, s.d. Disponível em: https://www.trt17.jus.br/-/1%C2%BA-mutir%C3%A3o-popruajud-leva-servi%C3%A7os-essenciais-e-acesso-%C3%A0-justi%C3%A7a-para-a-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua. Acesso em: 25 dez. 2025.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado; AGNOLETTO, Vitória. Políticas públicas e justiça social: uma reflexão sobre o fenômeno da aporofobia proposto por Adela Cortina. **Revista Meritum**. Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 627-649, 2019. https://fabioperiandro.adv.br/wp-content/uploads/ninja-forms/2/Artigo-Politicas-Publicas-e-Aporofobia-2019.pdf. Acesso em: 25 dez. 2025.

NOTAS

1 Os dados fornecidos nesse quadro e nos demais expostos nessa pesquisa foram disponibilizados ao público, imediatamente após o evento ocorrido por meio dos portais oficiais das Instituições participantes do 1º Mutirão POPRUAJUD do Estado do Espírito Santo.

2 Os dados fornecidos nesse quadro e nos demais expostos nessa pesquisa foram disponibilizados ao público, imediatamente após o evento ocorrido, por meio do portal de notícias das instituições participantes do 1º Mutirão POPRUAJUD no Estado do Espírito Santo.

3 Nota: O número total de pessoas que circularam no evento pode ser maior, pois muitos realizaram serviços de saúde e alimentação que nem sempre geraram protocolo individual imediato.

Jacqueline Moraes da Silva Avelina

Planejamento estratégico, enfrentamento à violência, experiência na gestão pública e interseccionalidade: idiossincrasias na implementação da política para as mulheres no Espírito Santo

Jacqueline Moraes da Silva Avelina

Bacharel em Direito. Secretária de Estado das Mulheres do Espírito Santo. Ex-vice-governadora do Espírito Santo.

Compor uma publicação que se dedique a registrar a evolução e as perspectivas de futuro para o nosso estado, desde o recorte das ações estratégicas e políticas públicas implementadas na última década foi uma missão que me exigiu, antes de mais nada, fazer escolhas.

E as escolhas derivam dos lugares e papéis que ocupo e ocupei entre os anos de 2019 a atualidade. Recortar o período histórico dessa análise é perpassar a minha experiência enquanto a primeira vice-governadora do Espírito Santo – ES e também a primeira secretária de Estado das Mulheres, mas, para além disso, é ter a consciência que meu recorte é marcado também pelos atravessamentos do ser mulher negra da periferia, o que traz consigo marcas que carrego no meu modo de implementar as políticas para as mulheres do nosso estado.

Assim, a partir desse lugar de fala, o objetivo deste capítulo é apresentar como o planejamento estratégico, aliado a capacidades e habilidades no contexto da gestão pública permitiu a execução de uma agenda positiva e cada vez mais propositiva na promoção da igualdade e equidade de gênero e raça e o enfrentamento às violências contra meninas e mulheres no ES. Como apontam Secchi (2013) e Pires e Gomide (2016), gestores com formação adequada, visão estratégica e habilidade para promover participação social tendem a garantir maior efetividade, continuidade e transparência das ações governamentais.

Na primeira seção, contextualizo o Mulher Viva + como eixo do Programa Estado Presente em Defesa da Vida para mostrar como o planejamento estratégico é capaz de consagrar metodologias e formas eficientes de governar, mas também argumento a importância das habilidades e capacidades e, sobretudo, a necessidade de, quando se trata da implementação de políticas para mulheres, estar atento a processos específicos que atravessam e perpassam a vida das mulheres.

A segunda seção é uma discussão sobre os pilares conceituais que guiaram a Secretaria das Mulheres e como estes sustentam nossa atuação. Por último, apresento algumas linhas de atuação, nas quais ainda precisamos avançar para atingir os objetivos ODS e fazer do Espírito Santo um estado ainda melhor para se viver todas as mulheridades.

1. PARA QUEM SABE AONDE PRECISA CHEGAR, É MAIS FÁCIL CAMINHAR

A história recente do Espírito Santo é, também, a história de uma mudança profunda na forma como o Estado decide proteger a vida. Segundo dados da Secretaria de Economia e Planejamento - SEP, entre 1980 e 2010, o Espírito Santo apresentava uma média de homicídios duas vezes maior que a média nacional: em 2009, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes atingiu a marca de 56,9 (mais do que o dobro da média nacional naquele ano, de 27,2) (SEP, 2025).

Em 2011, cerca de 65% dos casos de violência letal do Espírito Santo concentravam-se na Região Metropolitana da Grande Vitória, distribuídos de forma desigual entre poucos bairros, padrão também identificado em municípios do interior. Esta constatação gerou perguntas que permitiram identificar que a concentração da violência se manifestava principalmente em territórios com grande densidade demográfica, de ocupação recente (menor que 30 anos, com raras exceções), caracterizados por baixo grau de urbanização, população residente de baixo nível socioeconômico e submetida a elevados índices de vulnerabilidade social.

Deste contexto desafiador e urgente, desenhou-se, no primeiro governo Casagrande[1], o Programa Estado Presente em Defesa da Vida, elaborado com base no conceito de segurança cidadã, com o objetivo de prevenir e combater a criminalidade no Espírito Santo por meio de ações multissetoriais, gerar segurança para a população e reduzir os fatores de risco e vulnerabilidades, desde uma perspectiva de articulação intersetorial capaz de priorizar o enfrentamento da violência tanto por meio de ações policiais diversas quanto por meio da ampliação dos direitos sociais, como o acesso à educação, esporte, cultura, geração de emprego, renda e promoção da cidadania, com enfoque nas regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social.

Estruturado o Programa, a marca essencial foi a implementação pautada no monitoramento e na avaliação dos projetos inseridos no Estado Presente, com gestão direta e pessoal do governador, que conduzia reuniões de nível político-estratégico para medir a efetividade das ações em três linhas de ação prioritárias: o eixo infraestrutura, recursos humanos e equipamentos; o eixo de Proteção Policial e o eixo de Proteção Social (SEP, 2025).

Interrompido entre os anos de 2015 e 2018, o Programa voltaria a ser implementado no estado a partir de 2019[2], sob a coordenação executiva do Secretário de Estado de Economia e Planejamento e com a mesma condução presente e ativa do governador.

Durante meu período como vice-governadora (2019-2022), pude experimentar a importância do planejamento estratégico, das fases de monitoramento e avaliação, mas principalmente de ver os resultados reais que o Programa gerava na sociedade: se antes figurávamos entre as primeiras posições no ranking nacional no quesito violência letal, atualmente ocupamos 15ª posição entre as 27 unidades federativas do país (SEP, 2025).

Ainda na vice-governadoria os conceitos do planejamento foram incorporados no desenvolvimento do Programa Agenda Mulher, uma iniciativa inédita no âmbito de uma vice-governadoria. A ação visava empoderar mulheres, focando no empreendedorismo (inclusive o emocional), na geração de renda e na visibilidade, oferecendo cursos, qualificações e ações intersetoriais.

Ganhava experiência na gestão, capacidade de entender o funcionamento do Estado, de fazer políticas intersetoriais e transversais, mas, principalmente, compreendia que não se pode fazer política para as mulheres sem os recortes interseccionais, principalmente aqueles que me atravessam. Em termos conceituais, adquiria e fortalecia minhas capacidades e habilidades e institucionalizava, cada vez mais, o mainstreaming de gênero no governo.

Em virtude das condições de gestão exercidas e, principalmente, pelo reconhecimento do legado da vice-governadoria na promoção de ações e políticas para as mulheres, em 2023[3] fui convidada pelo governador para liderar a primeira secretaria com competência exclusiva para a formulação e a implementação de políticas públicas para as mulheres. Tal função envolvia atribuições que visam a proteção, ampliação, garantia e efetivação dos direitos das mulheres, bem como a eliminação de todas as formas de discriminação e de violência contra as mulheres (Lei 1.038, de 30 de março de 2023).

Nascia a Secretaria Estadual das Mulheres - SESM: a consolidação, na estrutura de governo, de um processo protagonizado por mulheres em suas mais diversas e plurais lutas. Neste sentido, entende-se a criação da SESM não como uma decisão isolada, mas como um fato político que responde às demandas históricas dos movimentos sociais feministas do

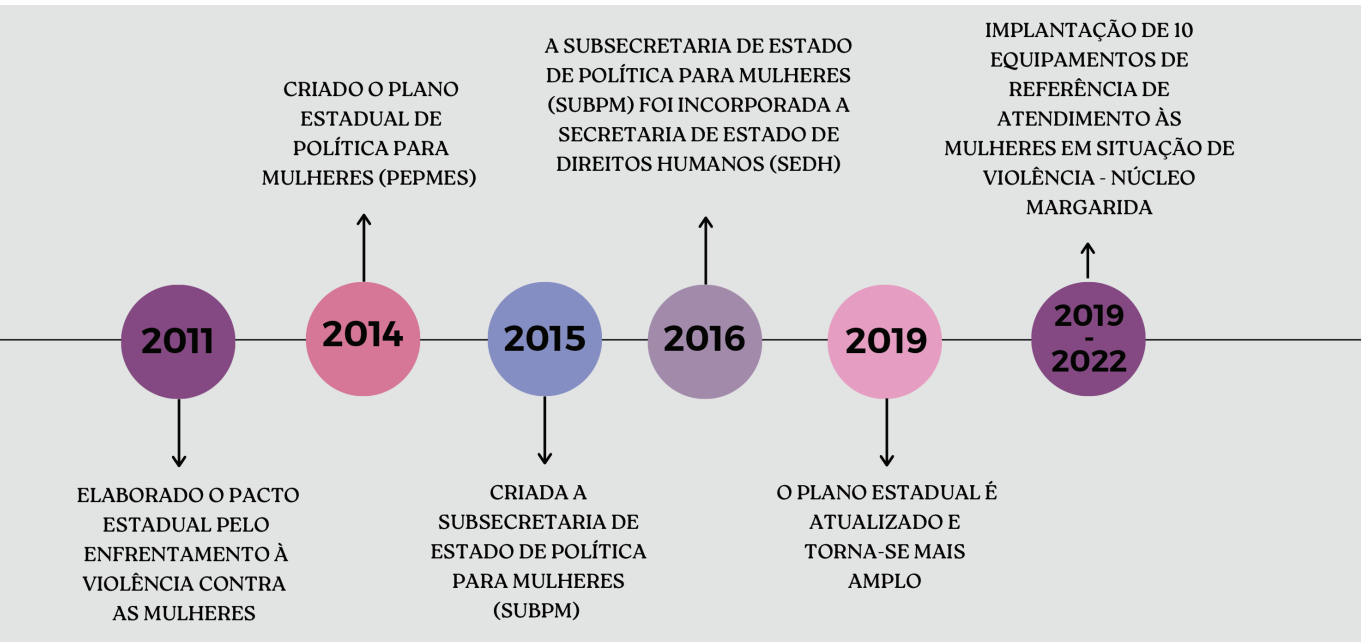
Espírito Santo e às condições conjunturais do Estado e do Brasil.

Em termos de estrutura de Estado, a SESM foi antecedida pela Subsecretaria de Estado de Políticas para Mulheres – SUBPM (criada em 2015). Em 2016, a SUBPM foi transferida para a Secretaria de Direitos Humanos e permaneceu até 2023, quando o governo do Estado criou a Secretaria Extraordinária de Políticas para as Mulheres (SEPM), por meio de decreto 5264 – R, de 01/01/23, sendo de fato instituída a Secretaria Estadual das Mulheres, em 31/03/2023, por meio da Lei 1038, de 31/03/2023.

Mas, para além da estrutura de governo, as políticas para as mulheres no estado foram alicerçadas na luta e participação dos movimentos e do próprio Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher do Estado do Espírito Santo - CEDIMES, que atuaram na orientação e, inclusive, na elaboração de importantes instrumentos.

Na Figura 1, busca-se representar a linha do tempo da SESM, a partir de uma leitura institucional e histórica das principais ações voltadas à garantia dos direitos das mulheres no ES, num recorte histórico de 2011 a 2025.

Figura 1 – Linha do tempo da estruturação das políticas para mulheres no ES.



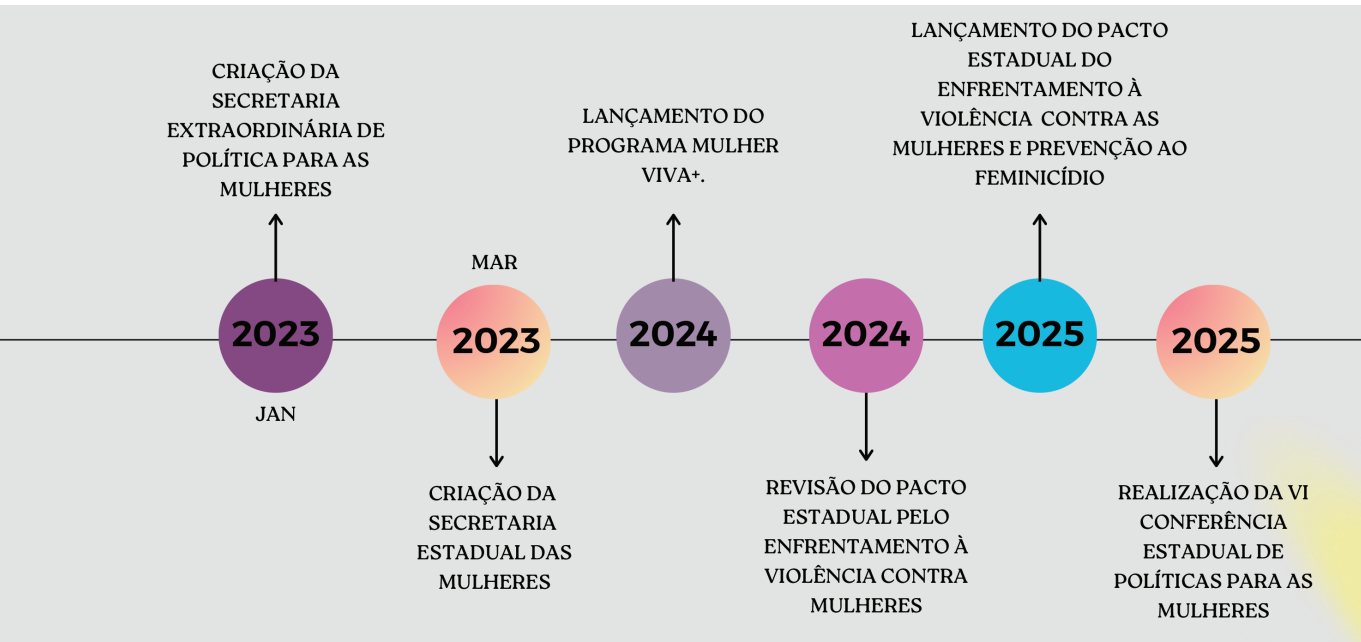
Fonte: Secretaria Estadual das Mulheres (2025).

Com a nomeação publicada, o desafio revelou-se ainda maior: como responder às demandas históricas, fortalecer as políticas existentes e avançar nas agendas que já vinham sendo construídas desde os anos em que atuei como vice-governadora? Onde retomar o percurso já iniciado e quais instrumentos poderiam oferecer as condições necessárias para uma gestão sólida, estratégica e capaz de gerar resultados concretos?

Sem sombra de dúvida, os pressupostos do que conheci na gestão anterior foram fundamentais, e a metodologia do planejamento estratégico perpassou os primeiros meses de organização da recém-criada SESM.

Para o desenho institucional da secretaria foram utilizados, basicamente, dois documentos, o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres do Espírito Santo - PEPMES (2019) e o Pacto Estadual pelo Enfrentamento às Violências contra as Mulheres (2020), ambos construídos com efetiva participação de movimentos sociais de mulheres, CEDIMES e demais instituições, e que foram primordiais para nortear nossa atuação estratégica e gerencial.

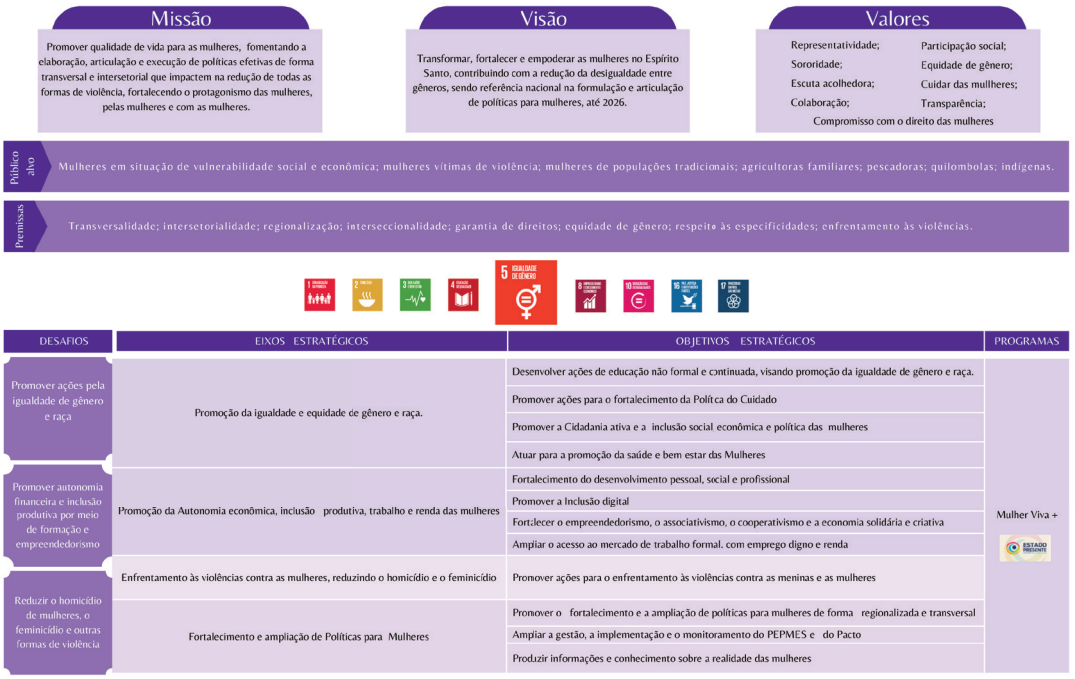
Para além destes documentos, também foi imprescindível a análise do planejamento estratégico do governo do estado (2023-2026), sobretudo o Eixo 1 - Mais Qualidade de Vida aos Capixabas, com o tema estratégico Proteção Social, Saúde e Direitos Humanos. Desta forma, e baseada



numa concepção participativa, foi construído o mapa estratégico da SESM, constituído a partir da análise dos cenários interno e externo, bem como da construção coletiva da Missão, Visão de futuro e Valores.

Deste processo, chegamos à validação do Mapa Estratégico da SESM, que orienta nossas ações e nossos projetos estratégicos, todos eles monitorados e avaliados periodicamente.

Figura 2 – Mapa estratégico da SESM



Fonte: Relatório do Planejamento estratégico (2023).

Essa concepção baseada num modelo de planejamento estratégico permite maior capacidade de implementação de políticas públicas em todo o seu ciclo de execução. Pensado teoricamente, o ciclo de uma política pública é geralmente estruturado em etapas interdependentes que orientam o processo desde o reconhecimento de um problema até a avaliação dos resultados alcançados.

Assim, nosso diagnóstico encontrava-se de certa forma consolidado nos dois documentos já mencionados, nas orientações estratégicas do governo do estado e na análise realizada de forma participativa com a

equipe técnica da secretaria. Nesse processo, evidencia-se novamente a relevância das capacidades e habilidades dos *policy makers* diretamente envolvidos com a temática. (Kingdon, 2011).

Definido nosso mapa estratégico, avançamos para a formulação dos projetos prioritários, todos orientados por uma metodologia capaz de medir a capacidade de execução, bem como de assegurar o monitoramento contínuo das ações e das entregas efetivas à sociedade. Assim, nosso planejamento passou a dialogar diretamente com as etapas que compõem o ciclo de implementação das políticas públicas: identificação e definição do problema; formulação de alternativas; tomada de decisão; execução das ações planejadas; e, por fim, monitoramento e avaliação.

Neste ciclo, entretanto, há um aspecto que grande parte da literatura não desenvolve de forma mais aprofundada — talvez pelo distanciamento que muitas vezes se estabelece entre quem implementa a política e a academia que a estuda: a biografia do gestor. A trajetória pessoal e profissional de quem ocupa o papel de gestora, embora não seja tratada como variável central nas análises de políticas públicas, no caso da SESM constituiu, a meu ver, um diferencial decisivo.

A experiência acumulada na vice-governadoria, especialmente na condução da Agenda Mulher, ampliou minhas habilidades e capacidades de gestão. De um lado, eu me nutria dos resultados institucionais de um planejamento sólido, metodológico e estratégico, característico da gestão dos governos Casagrande e, de modo particular, do modelo do Estado Presente em Defesa da Vida. De outro, compreendia cada vez mais que a pauta das mulheres exige intersetorialidade, o que envolve competências de negociação, mediação, articulação e coordenação.

Termos como intersetorialidade, transversalidade, habilidades e capacidades são amplamente reconhecidos no campo das políticas para mulheres. Contudo, há um elemento que a literatura feminista interseccional apresenta como central para a ampliação dos direitos das mulheres: a interseccionalidade. E é justamente aqui que minha biografia se torna um componente analítico relevante.

A literatura feminista interseccional demonstra que a formulação e a implementação de políticas para mulheres não podem prescindir da compreensão das múltiplas formas de subordinação, discriminação, exploração e opressão que se entrecruzam na experiência social das mulheres (Crenshaw, 1989; Collins, 2016; bell hooks, 2019).

Sueli Carneiro (2003) enfatiza que a ausência dessa perspectiva tende a reproduzir apagamentos e universalizações que desconsideram as mulheres negras, indígenas, periféricas e outras coletividades historicamente marginalizadas. Assim, a interseccionalidade não se apresenta apenas como marco teórico, mas como ferramenta de diagnóstico e de justiça distributiva.

Neste sentido, a partir da concepção de lugar de fala de Djamila Ribeiro (2017), a minha biografia, atravessada por diferentes sistemas de raça, classe, gênero e território, permitiu que eu contribuísse com um olhar diferenciado e mais sensível às interseccionalidades que atravessam as diferentes mulheridades do nosso estado, ampliando a capacidade da SESM em formular ações coerentes com as realidades e demandas das mulheres, reduzindo o risco de reproduzir invisibilizações e discriminações.

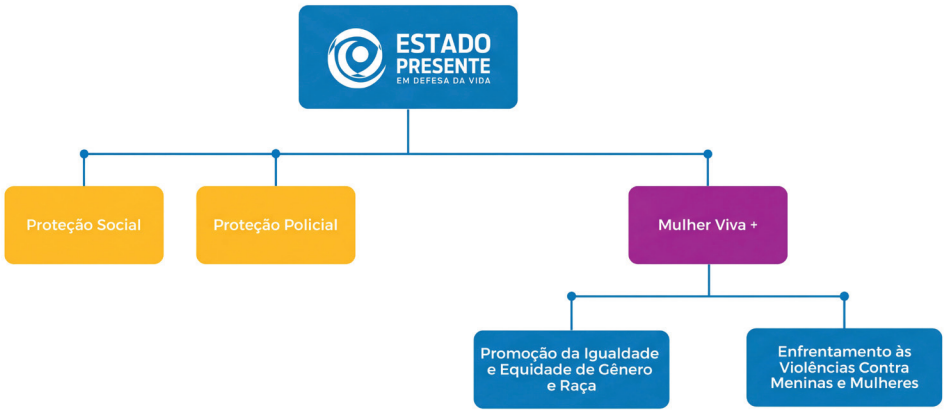
Assim, aquilo que para alguns setores mais conservadores poderia ser interpretado como fragilidade converteu-se em uma fortaleza. Pensar políticas para mulheres a partir de uma perspectiva interseccional, intersetorial e transversal exige habilidades e capacidades que foram construídas tanto por minha trajetória pessoal — mulher negra e periférica — quanto pelos anos de atuação no Governo do Estado enquanto vice-governadora.

Com o planejamento estratégico consolidado, nossas ações sendo executadas e muitas delas enquanto projetos estratégicos do governo do Estado sendo monitoradas pela Secretaria de Economia e Planejamento - SEP, tornou-se evidente que tínhamos em mãos instrumentos, projetos, recursos, metodologias e capacidades institucionais suficientes para estruturar um Programa robusto para integrar e potencializar nossas iniciativas. A partir dessa avaliação, e com o apoio metodológico da SEP, desenvolvemos o Eixo Mulher Viva +, incorporado ao Programa Estado Presente em Defesa da Vida.

O Eixo Mulher Viva + nasce, portanto, com um objetivo claramente delineado desde sua concepção e apoiado em um modelo de governança já consolidado no Espírito Santo, caracterizado por mecanismos de coordenação intersetorial, articulação e monitoramento orientado a resultados. Tal estrutura reforça a capacidade de implementar políticas de caráter transversal e intersetorial, fundamentais em agendas complexas como a política para mulheres. Mais do que isso, amplia as condições de produzir respostas públicas com maior eficiência, eficácia e efetividade, atendendo de forma mais qualificada às demandas das mulheres capixabas (Matias-Pereira, 2018; Secchi, 2013).

O que inicialmente poderia configurar apenas mais um programa setorial foi alçado à condição de eixo estruturante do principal programa de segurança cidadã do Espírito Santo. Ao integrar-se ao Estado Presente, a pauta das mulheres passou a compor a agenda do gerenciamento intensivo conduzido diretamente pelo governador Casagrande e por sua equipe estratégica, o que assegura maior institucionalidade ao Mulher Viva +. Essa condição possibilita monitoramento e avaliação periódicos, favorecendo a identificação de obstáculos e a adoção de soluções gerenciais mais céleres e consistentes.

Figura 3 - Representação da institucionalidade do Eixo Mulher Viva + no âmbito do Estado Presente em Defesa da Vida.



Fonte: Secretaria Estadual das Mulheres (2025).

Lançado oficialmente em março de 2024 e estabelecido no Decreto nº 5970-R, de 20/02/2025, o Mulher Viva + representa a consolidação entre demanda social, capacidade de gestão - incluindo contas e orçamento equilibrado - e decisão política, além de compromisso real do governo do estado com a implementação da Agenda dos ODS, sobretudo o ODS 5.

O objetivo do Mulher Viva + é enfrentar todas as formas de violência contra meninas e mulheres e promover igualdade de gênero, articulando políticas públicas de forma transversal e intersetorial, como meio

para alcançar os ODS. Desta forma, se, na origem, o Estado Presente se apoiava sobre dois pilares (proteção policial e proteção social), atualmente incorpora, em pé de igualdade, o enfrentamento de todas as formas de violência contra meninas e mulheres e a promoção da igualdade de gênero.

Para o alcance de seus objetivos, a governança do Mulher Viva + é estruturada com base na orientação estratégica e no apoio metodológico da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP). Organizado em duas grandes áreas de atuação — **Promoção da igualdade e equidade de gênero e raça** e **Enfrentamento às violências contra meninas e mulheres** — o Programa coordena um conjunto de 15 projetos estruturantes voltados a produzir respostas concretas para a sociedade capixaba. Sua implementação envolve diretamente oito secretarias de Estado, além da colaboração da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo - Fapes, da Secretaria de Estado da Justiça - Sejus e de outras instituições parceiras, conformando um arranjo intersetorial orientado à efetividade das políticas para mulheres.

Quadro 1 – Projetos do Mulher Viva +

Projeto	**Objetivo**	**Órgão executante**
Caravana Margaridas	Fomentar o empreendedorismo feminino e promover a inclusão produtiva das mulheres no Espírito Santo.	SESM
Fortalece Mulheres	Fortalecer, incentivar e desenvolver Organismos de Políticas para Mulheres nos municípios capixabas.	SESM
Observatório de Políticas para Mulheres	Contribuir para a gestão das informações relacionadas às questões de gênero.	IJSN
Qualificar ES Mulher e Tec Mulheres	Visa promover a qualificação profissional, com foco no empreendedorismo, na empregabilidade e na inovação.	SESM SECTI
Elas no campo e na pesca: empreendedorismo, liderança e autonomia	Promover a valorização do trabalho feminino no meio rural e pesqueiro, estimulando o protagonismo, o empreendedorismo e a autonomia das mulheres capixabas.	SEAG

Projeto	Objetivo	Órgão executante
Bolsa Atleta Capixaba	Distribuição de bolsas para mulheres atletas de alto rendimento.	SESPORT
Copa Sesport	Realização de Copa SESPORT na modalidade de futebol para mulheres.	SESPORT
Divisão Especializada de atendimento à mulher e DEAMs Itinerantes	Realizar ações itinerantes nos municípios para o enfrentamento à violência contra a mulher.	PC/ES
Homem que é homem	Prevenir e reduzir a violência intrafamiliar e de gênero, em consonância com a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e fortalecer a rede de atendimento à mulher em situação de violência.	PC/ES
Patrulha Maria da Penha	Colaborar para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher e garantir atendimento humanizado, por meio de visitas tranquilizadoras à mulher em situação de violência.	PM/ES
Salas Marias	Implantar e contribuir com a criação de espaços humanizados de atendimento às mulheres nas dependências das Delegacias Regionais.	SESP
Mulher Segura	Contribuir para a redução do feminicídio, da reincidência de crimes envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher e ampliar a fiscalização das medidas protetivas de urgência, por meio do monitoramento eletrônico.	SESP SEJUS
Pacto Estadual de Prevenção ao Feminicídio e pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.	Promover ações efetivas e conjuntas para a prevenção ao feminicídio e enfrentamento da violência contra as mulheres.	SESM
Proteção e acolhimento às mulheres em situação de violência.	Prover uma rede integrada e abrangente de apoio, segurança e acolhimento para mulheres em situação de violência no Estado.	SESM

Fonte: Mulher Viva + (2025).

Dessa forma, esses 15 projetos estão organizados para responder de forma intersetorial e transversal os processos de desigualdade de gênero e raça que matam, vitimizam, excluem e discriminam meninas e mulheres.

Resistir e mudar os números das taxas de violência contra meninas e mulheres não é algo que se faz instantaneamente. Demanda perspectivas que vão desde mudanças de padrões sociais e culturais até a garantia de uma rede estruturada e qualificada de serviços de atendimento e acolhimento às mulheres em situação de violência e um aparato policial e jurídico que proteja e responsabilize os agressores.

Além dessas dimensões, há também a dimensão da autonomia financeira, da autoestima, do empoderamento, da participação social, da formação profissional e do acesso direto ao mercado de trabalho. Se esses projetos não estão orientados especificamente a enfrentar a violência, eles também colaboram para a melhoria dos índices, uma vez que congregam aspectos essenciais da vida das mulheres: condições materiais, emocionais e sociais.

Se os projetos garantem ações transversais e intersetoriais, o Projeto Fortalece Mulheres se destaca por ser estruturante da política nos municípios, garantindo ações concretas e de acordo com as especificidades regionais e territoriais. Ele fortalece, incentiva e desenvolve os Organismos de Políticas para Mulheres, com ações concretas como a entrega dos Kits Mulher Viva +, apoio técnico e outras ações que visam estimular a organização da política pública nos municípios, além de servir como ferramenta de articulação da política em rede e permitir a transversalidade com outros projetos, como a obrigatoriedade da adesão ao Pacto Estadual de prevenção ao feminicídio e pelo enfrentamento à violência contra as mulheres como condição para o acesso ao Kit Mulher Viva +.

Desta forma, integrando projetos, instituições, pessoas e competências a partir de uma metodologia consagrada, vemos resultados efetivos na sociedade. Alguns projetos respondem em curto prazo, outros em médio e longo prazo, o que faz com que seus efeitos possam ser dimensionados e sentidos em diferentes medidas, mas uma coisa é certa: estamos fazendo pelas meninas e mulheres do Espírito Santo ações que precisam de continuidade, pois as mudanças necessárias são estruturais.

2. NOSSAS PREMISSAS: UMA LÓGICA CONCEITUAL QUE ORIENTA NOSSO CAMINHAR

Ao constituir o planejamento estratégico da SESM, alguns conceitos e noções foram centrais na nossa condução. Se os projetos orientam nossas entregas mais objetivas, as premissas garantem uma orientação e lógica conceitual que atravessa nossas perspectivas, avaliações e até motivações.

Nesta seção descrevemos nossas premissas de forma a permitir que a SESM seja interpretada não só pelas suas entregas numéricas, mas desde sua concepção mais elementar e estruturante, que orienta nossa forma de implementar políticas para mulheres no Espírito Santo.

2.1 TRANSVERSALIDADE

A transversalidade pressupõe que a perspectiva de gênero esteja incorporada em todas as fases das políticas públicas, garantindo que se tenha um olhar diferenciado para meninas e mulheres, desde o planejamento, passando pela execução e pelo monitoramento, até a avaliação das ações governamentais. Essa perspectiva passou a fazer parte das estratégias e ficou conhecida como mainstreaming de gênero (ou transversalização de gênero), tema consolidado na IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995).

Neste sentido, a SESM não só coordena seus projetos como incentiva, desperta e mobiliza outros órgãos a incorporarem a questão de gênero em suas agendas e pautas. Nossa secretaria age como uma catalisadora institucional para a incorporação de estratégias de promoção da igualdade de gênero e enfrentamento às violências contra meninas e mulheres nas mais diversas áreas do desenvolvimento.

2.2 INTERSETORIALIDADE

Se a transversalidade prioriza a incorporação da perspectiva de gênero nos programas e políticas públicas (mainstreaming de gênero), a intersetorialidade enfatiza a articulação entre setores para que as ações sejam complementares e integradas.

Ou seja, a transversalidade atua no plano do planejamento e da estruturação das políticas, não tendo necessariamente a integração dos

órgãos como marco principal; já a intersetorialidade atua na prática, articulando serviços para que as mulheres tenham um atendimento integral.

Se na transversalidade atuamos como mobilizadoras, a intersetorialidade nos coloca diante do desafio da articulação entre os diferentes setores do Estado (saúde, segurança, educação, assistência social, justiça, trabalho, esporte, formação profissional, habitação etc.) para ofertar respostas integradas e não fragmentadas às necessidades das mulheres.

Exemplo concreto disso são as ações integradas de enfrentamento à violência, qualificação profissional e geração de renda (os Centros Margaridas são equipamentos que fornecem serviços e ações que colocam essa premissa em prática). E o próprio Mulher Viva +, que promove a coordenação institucional das principais ações para as mulheres no estado do Espírito Santo.

2.3 INTERSECCIONALIDADE

Quando falamos de mulher, logo percebemos as diferentes formas de existência e, principalmente, as formas como as desigualdades e as opressões são vivenciadas pelas diferentes mulheres. Gênero, raça, classe, território, sexualidade, geração e deficiência são alguns dos marcadores sociais que atravessam as mulheres no seu cotidiano, gerando oportunidades e condições de vida desiguais (SEN, 2000).

Ter e levar a sério essa perspectiva é reconhecer e enfrentar essas desigualdades, de forma a promover a justiça social e pensar em como o Estado pode criar condições de reverter essas desigualdades e gerar maior equidade.

São várias as referências teóricas que dialogam com essa perspectiva, a qual se desenvolveu a partir das discussões do feminismo negro. No Brasil, Sueli Carneiro é uma das referências centrais nesse debate ao denunciar que a experiência das mulheres negras é marcada por um "duplo processo de subordinação", decorrente do racismo e do sexismo (Carneiro, 2003).

Ela nos chama a atenção e questiona as políticas universalistas que tendem a invisibilizar as especificidades das mulheres que são atravessadas por outros sistemas que discriminam, oprimem e exploram as mulheres. Desta forma, precisamos colocar as mulheres racializadas, periféricas e trabalhadoras no centro das agendas, garantindo que seus direitos sejam

assegurados a partir de ações focalizadas, transversais e intersetoriais que transformem as estruturas que produzem a exclusão e a violência.

Um exemplo dessa perspectiva é o desenvolvimento do Atlas das Mulheres do Espírito Santo, coordenado no âmbito da SESM, com o apoio da Fapes.

2.4 GARANTIA DE DIREITOS

Trabalhar incansavelmente para a garantia de direitos das mulheres e fazer com que leis como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015) e políticas como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Pacto Estadual pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e Prevenção ao Feminicídio e o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres do Espírito Santo, entre outros, reforcem a obrigação do Estado em proteger, defender e garantir o acesso aos direitos civis, sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres, prevenindo violações, incorporando a perspectiva interseccional e atendendo às especificidades de mulheres.

2.5 EQUIDADE DE GÊNERO

A equidade de gênero reconhece que as desigualdades estruturais existem, e, portanto, é preciso tratar os desiguais de forma diferenciada. Assim, políticas de equidade de gênero focam na correção de assimetrias de poder e renda, por exemplo, mas também em outros campos e sempre desde uma perspectiva interseccional - entre as mulheres há assimetrias e desigualdades estruturais.

2.6 RESPEITO ÀS ESPECIFICIDADES

É colocar em prática a noção da interseccionalidade e da equidade de gênero, bem como da garantia de direitos, desde o lugar do respeito. As mulheres não constituem um grupo homogêneo; suas particularidades, demandas, necessidades e sonhos são diferentes e correspondem às suas realidades.

Nosso papel enquanto Secretaria de Estado das Mulheres (por isso no plural) é garantir a incorporação dessas especificidades e tratá-las com respeito; por isso, a importância de termos um Atlas das Mulheres do Espírito Santo e outros instrumentos de pesquisa.

2.7 ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS

O fenômeno da violência contra as mulheres é um dos desafios mais importantes da atualidade, atingindo o direito à vida das mulheres. Considerado de forma ampla, adotamos a definição da Convenção de Belém do Pará (1994), segundo a qual a violência contra a mulher constitui "qualquer ação ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado" (Art. 1º).

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006) é a principal legislação que temos para o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil. Ela foca na violência doméstica e familiar, definindo cinco formas de violência contra a mulher: a física, a psicológica, a sexual, a patrimonial e a moral.

A violência contra as mulheres é um fenômeno multifacetado e amplo, e suas raízes estão em processos culturais, sobretudo marcados pela desigualdade de gênero e mudanças sociais. Para enfrentar a violência contra as mulheres, é preciso agir integrando nossas premissas, atuando com investimento na mudança comportamental, no fortalecimento da rede de proteção às vítimas, no policiamento, na tecnologia e na punição aos agressores.

Um dos nossos mecanismos, lançado no ano de 2025, é o Pacto Estadual pelo Enfrentamento às Violências contra as Mulheres e Prevenção ao Feminicídio, documento construído de forma participativa e que é a formalização do compromisso de diversos setores em reverter os quadros de violência contra meninas e mulheres.

O Mulher Viva +, nesse contexto, é um exemplo concreto de como planejar, implementar e monitorar ações intersetoriais de enfrentamento às violências e promoção da igualdade e equidade de gênero e raça no Espírito Santo.

3. NOVAS PERSPECTIVAS E O AVANÇO NECESSÁRIO

Diante do nosso cenário de avanços, porém com desafios constantes, a SESM já planeja o futuro. Entendemos que planejar é estar sempre alerta às conquistas, mas também à necessidade permanente de avaliações e, sobretudo, de inovações.

Assim, buscamos incorporar novas ferramentas e projetos no nosso portfólio, incluindo a dimensão da masculinidade positiva. A promoção da masculinidade positiva tem se consolidado como uma ação estratégica para qualificar a gestão pública e enfrentar desigualdades estruturais que afetam diretamente meninas e mulheres.

A crítica às normas tradicionais de masculinidade, marcadas pela negação do cuidado, pelo silenciamento emocional e pelo uso da força como regulador social, permite compreender esse fenômeno não como comportamento individual, mas como um determinante social que impacta na violência, na saúde, na convivência comunitária e no desempenho institucional. Ao incorporar essa perspectiva, a SESM amplia sua capacidade de prevenção e reposiciona homens como corresponsáveis na construção de ambientes seguros, respeitosos e democráticos.

Como projeto de futuro para a Secretaria, a institucionalização dessa agenda representa um passo decisivo para consolidar políticas inovadoras, baseadas em evidências e alinhadas às diretrizes internacionais, em especial à ONU Mulheres. A criação de programas formativos, estruturas de governança, campanhas educativas e dispositivos de monitoramento pode tornar o Espírito Santo referência nacional na promoção de masculinidades saudáveis, emocionalmente inteligentes e socialmente responsáveis. Fortalecer essa pauta significa fortalecer o próprio estado: um estado que cuida, que previne e que reconhece que a transformação das masculinidades é parte essencial da construção de uma sociedade mais justa, plural e comprometida com a vida.

O projeto Fortalece Mulheres avançou tanto no apoio à constituição dos OPMs, quanto no fortalecimento do Fórum. O legado é inestimável, pois o projeto consegue promover nos municípios a solidificação e a estruturação das políticas para mulheres. Vamos avançar e garantir mais apoio, sobretudo no fortalecimento da rede de gestoras/es municipais de Organismos de Políticas para Mulheres (OPM), articulando ações e apoio técnico.

A conclusão da pesquisa Atlas das Mulheres do Espírito Santo, com a publicação do livro e divulgação do IQVM (Índice de Qualidade de Vida da Mulher), prevista para 2026, consagra o pioneirismo do Estado, mas não só isso, nos dará resultados e condições de planejar mais e melhor a partir de dados registrados junto às mais de 1.300 mulheres nos seus diversos segmentos e em todas as regiões do Estado.

Ainda este ano e motivada pelos resultados parciais do Atlas, estamos executando uma parceria com a Fapes para o lançamento do Primeiro Programa de Pesquisa voltado a incentivar e fomentar ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação que visem à promoção da igualdade e equidade de gênero e raça e ao enfrentamento às violências contra meninas e mulheres no Espírito Santo. Esse programa integra o Mulher Viva + e será uma terceira linha de ação, estratégica e de suma importância, para construir políticas baseadas em evidências e em condições de avaliação.

Queremos ainda avançar e aprofundar o debate sobre a criação do Fundo Estadual dos Direitos das Mulheres. O Fundo permitirá dar suporte financeiro, garantindo maior autonomia e participação no planejamento, na implantação e na execução de planos, programas e projetos voltados à promoção e defesa dos direitos das mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender as premissas, técnicas e modelos de planejamento estratégico é uma capacidade essencial em qualquer processo de implementação de política pública; congregar habilidades gerenciais, sobretudo em uma agenda que só se executa por meio de transversalidade e intersetorialidade, é requisito fundamental para a gestão da política para mulheres. Mas é no atravessamento das interseccionalidades que é possível fazer mais e diferente, com atenção às dimensões estruturais que afetam a vida de milhares de meninas e mulheres e para as quais o Estado deve se voltar com mais veemência.

Integrar o Mulher Viva + aos eixos social e policial do Estado Presente significa, em síntese, transformar o enfrentamento à violência de gênero em lente obrigatória de toda a segurança cidadã. No eixo social, cada investimento em creches, escolas, praças esportivas, cultura, iluminação pública e infraestrutura urbana nos territórios prioritários passa a considerar as mulheres como o sujeito central da intervenção, da concepção do projeto ao uso do espaço. No eixo policial, indicadores de violência doméstica, feminicídios, cumprimento de medidas protetivas e qualidade do atendimento entram no painel de metas do programa, e a SESM passa a ocupar lugar permanente na mesa de governança da segurança pública. Essa presença sistemática evita que a pauta das mulheres seja acionada apenas diante de tragédias e a mantém como parâmetro cotidiano de gestão.

O que diferencia esta gestão, sob a liderança do governador Renato Casagrande, é justamente a decisão de fazer da agenda das mulheres um eixo estruturante da política de segurança e do projeto de desenvolvimento capixaba. A criação da SESM, a institucionalização do Mulher Viva + como eixo do Estado Presente, os investimentos na rede de proteção, a ampliação da presença municipal, a realização da VI Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres e a consolidação do Observatório MulherES colocam o Espírito Santo em um patamar de vanguarda nacional. Enquanto muitos ainda tratam a violência contra a mulher como assunto privado ou mero "caso de polícia", o Espírito Santo a reconhece como questão central da segurança pública, da democracia e do futuro do Estado.

Nessa trajetória, o Espírito Santo não tem todas as respostas, mas já deu passos que hoje inspiram outras experiências pelo Brasil: reduzir homicídios, modernizar a segurança, criar uma Secretaria de Estado das Mulheres robusta e instituir o Mulher Viva + como eixo do Estado Presente é afirmar, com todas as letras, que a vida das mulheres não é detalhe, é centro. Se "em defesa da vida" é o lema que orienta o programa, garantir que todas as mulheres possam viver sem violência e com todos os seus direitos é o teste mais decisivo dessa promessa. E é nessa prova concreta, cotidiana e irreversível que se concentram os maiores esforços da gestão estadual.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **O que é interseccionalidade?** Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2019.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 8 ago. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o Código Penal para incluir o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio, e inclui o feminicídio no rol dos crimes hediondos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, 10 mar. 2015.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas **para as Mulheres**. Brasília: SNPM, 2013.

CARNEIRO, Sueli. **Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**. São Paulo, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 1.038, de 30 de março de 2023. Cria a Secretaria Estadual das Mulheres - SESM e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, ES, 31 mar. 2023. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7969/#/p:45/e:7969. Acesso em: 11 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4.490, de 29 de agosto de 2019. Institui o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, [Vitória, ES, 30 ago. 2019]. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-4490-2019-espirito-santo-institui-o-plano-estadual-de-politicas-para-as-mulheres. Acesso em: 11 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4.762, de 18 de novembro de 2022. Institui o Pacto Estadual pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, [Vitória, ES, 19 nov. 2022]. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-4762-2020-espirito-santo-institui-o-pacto-estadual-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 11 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 6.136-R, de 7 de agosto de 2025. Institui o Pacto Estadual pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e Prevenção ao Feminicídio. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 8 ago. 2025. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/. Acesso em: 24 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 6.138-R, de 7 de agosto de 2025. Institui o Plano de Metas para o Enfrentamento Integrado da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 8 ago. 2025. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/. Acesso em: 24 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Planejamento Estratégico do Governo do Estado do Espírito Santo 2023-2026**. Vitória, 2023.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria das Mulheres (SESM). **Relatório de Planejamento Estratégico**. Vitória, 2023.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

HOOKS, bell. **Teoria feminista**: das margens ao centro. São Paulo: perspectiva, 2019.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma de Ação de Beijing. **4ª Conferência Mundial sobre a Mulher**, Beijing, 1995.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher** (Convenção de Belém do Pará). Belém, PA: OEA, 1994.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem da implementação. Brasília: IPEA, 2016.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** São Paulo: Letramento, 2017. (Feminismos Plurais).

RODRIGUEZ, Celia Jaqueline Sanz. **Projeto de pesquisa**: atlas das mulheres do ES. [Vitória]: SESM/Fapes, 2025.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Feminismos e políticas públicas: reflexões sobre gênero, interseccionalidades e transversalidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 50, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

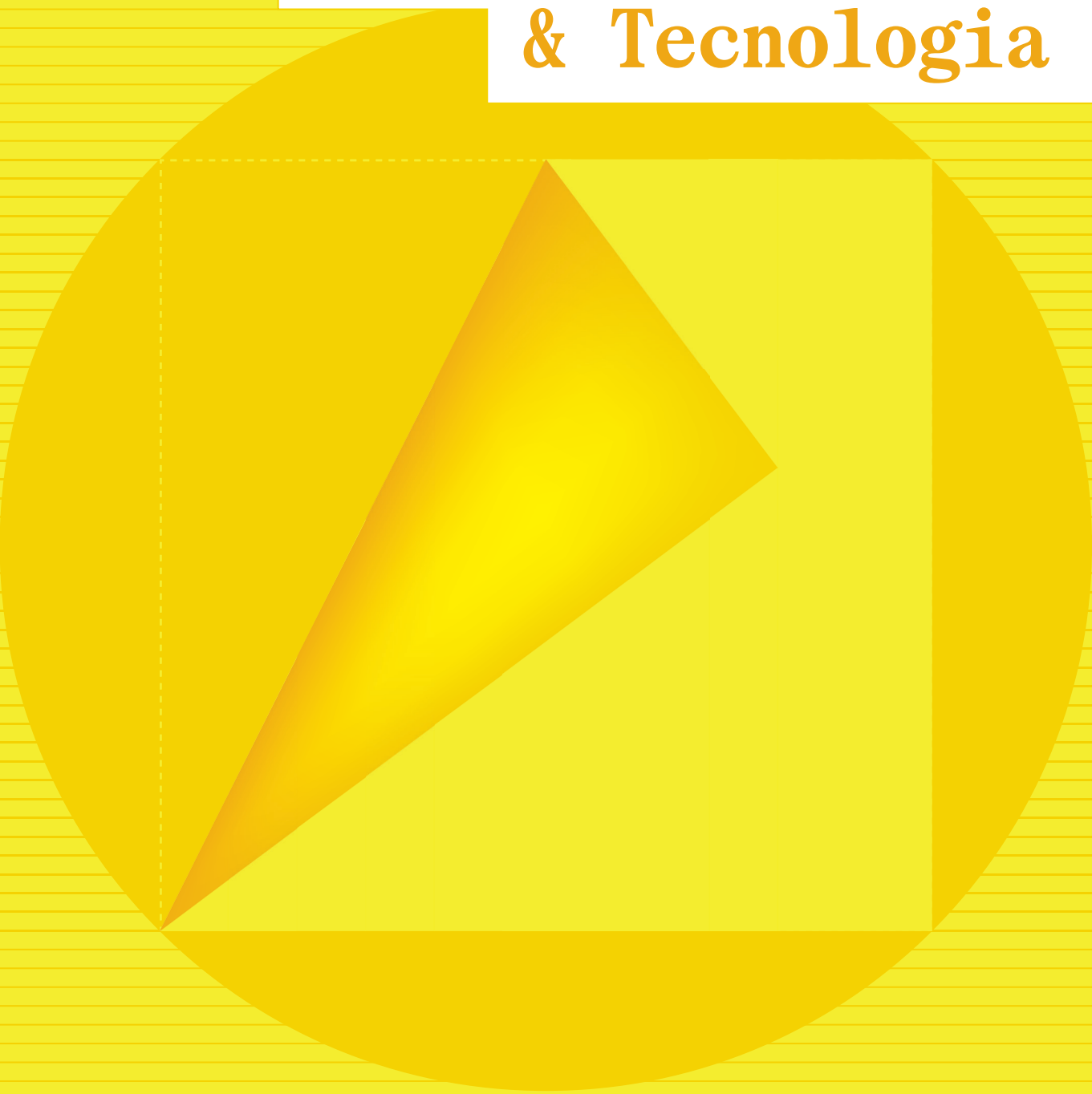
NOTAS

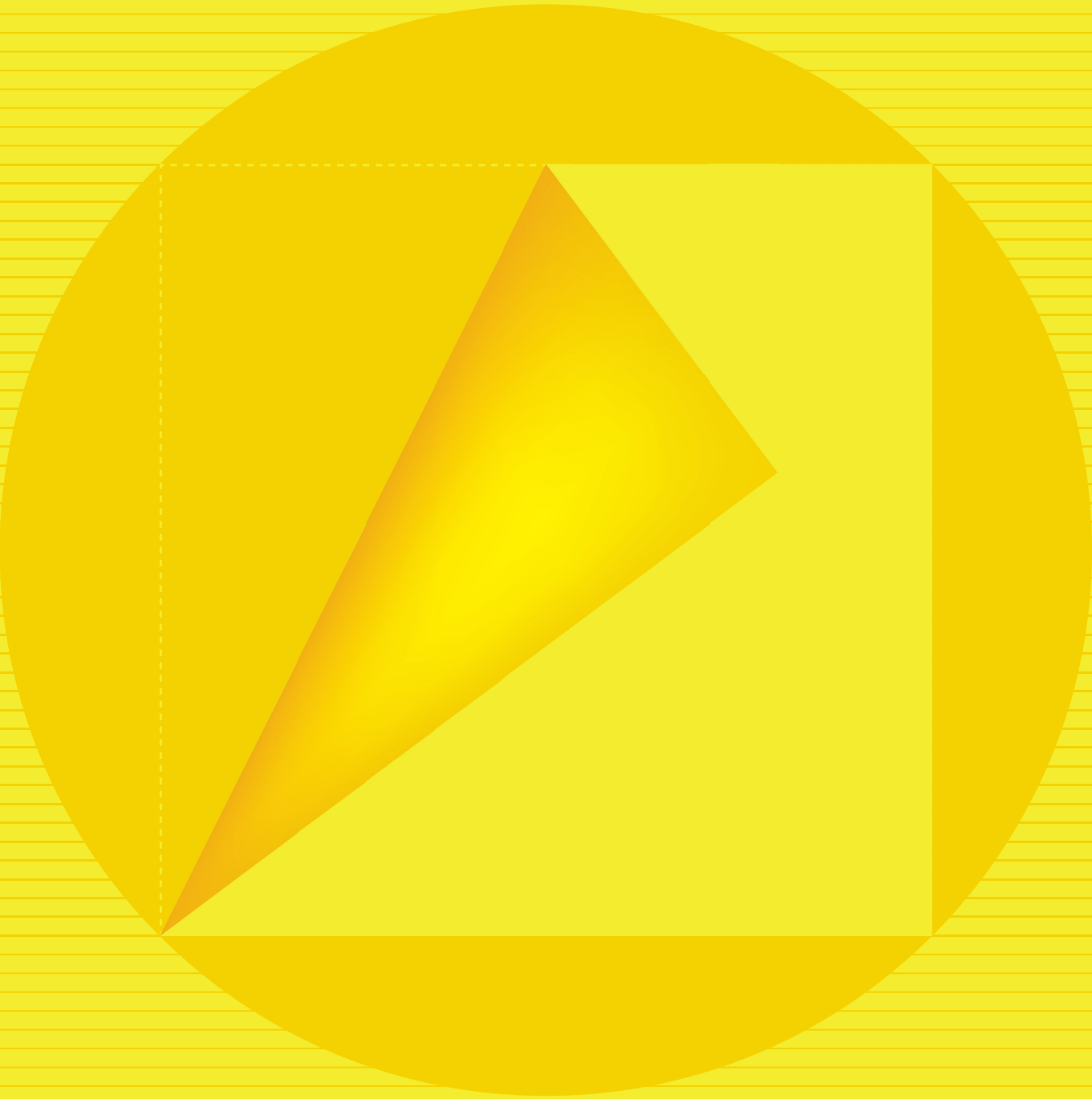
1 Primeiro mandato Casagrande: 2011-2014.

2 Segundo mandato Casagrande: 2019-2022.

3 Terceiro mandato Casagrande: 2023-2026.

Inovação, Ciência & Tecnologia





Bruno Lamas
Juão Vitor Santos Silva
João Maurício Adeodato

As políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação do Espírito Santo como modelo replicável para o Brasil: destruição criativa, crescimento endógeno e legitimidade retórica

Bruno Lamas

Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo (SECTI/ES). Especialista em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduado em Administração de Empresas pela FAESA. Deputado Estadual por três mandatos. Vereador do município da Serra/ES em três mandatos (2001-2004; 2008-2012; 2012-2014). Secretário de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (2019-2020). Integra o Conselho Consultivo da FINEP, representando o Conselho Nacional de Secretários de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Juão Vitor Santos Silva

Advogado, mestre e doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenador Geral da Editora do Sistema UniversidadES do Espírito Santo. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-3041-364X. E-mail: jvdsantos.adv@gmail.com.

João Maurício Adeodato

Professor Titular dos Programas de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e da Universidade Nove de Julho (Uninove). Professor Titular aposentado da Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Mestre, Doutor e Livre-Docente da Faculdade de Direito da USP. Pesquisador 1-A do CNPq.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil atravessa um período de acentuada instabilidade institucional, caracterizado por tensões recorrentes entre os Poderes da República e dificuldades no controle da dívida pública, com alta de 18% em 2025, totalizando R$ 8,635 trilhões (Ministério da Fazenda, 2026). Segundo dados do IBGE (2024), a taxa de extrema pobreza nacional permanece em 3,5%, enquanto a expectativa média de vida, embora crescente, apresenta disparidades entre estados que refletem diferenças estruturais nos serviços públicos de saúde, saneamento e educação.

Nesse cenário adverso, o Estado do Espírito Santo aparece como exceção paradigmática. Pelo terceiro ano consecutivo, o ES lidera o ranking nacional de equilíbrio fiscal, obtendo Nota A+ em capacidade de pagamento junto ao Tesouro Nacional (SEFAZ-ES, 2025). Sua dívida líquida é negativa (-9,76% da receita corrente líquida), indicando superávit estrutural e capacidade de investimento sem comprometimento das gerações futuras. A taxa de poupança corrente do estado, de 27,3%, supera quase quatro vezes a média brasileira de 7,0% (Seger, 2025). Mais significativo ainda: o ES investe aproximadamente 20% de sua receita em infraestrutura, índice três vezes superior à média nacional de 7%, com projeção de R$ 104 bilhões em obras até 2031, incluindo modernização portuária, ferrovias, rodovias e complexos industriais (Governo do ES, 2026; Findes, 2026; CNN Brasil, 2025).

No campo social, os avanços são igualmente notáveis. O Espírito Santo registra a maior expectativa de vida aos 60 anos do Brasil: 24,8 anos adicionais, segundo o IBGE (2024), reflexo de políticas integradas de saúde, saneamento básico (investimentos de R$ 1,7 bilhão) e atenção primária consistente. A taxa de extrema pobreza caiu para o recorde histórico de 1,7% em 2024, menos da metade da média nacional, resultado de programas de transferência de renda, qualificação profissional e acesso à educação (IJSN, 2025; Ribeiro, 2025).

O crescimento econômico capixaba também contrasta com a estagnação brasileira. O PIB estadual cresceu 3,0% entre janeiro e setembro de 2025 (IJSN, 2025), impulsionado por uma expansão industrial de 11,6%, dezenove vezes superior aos modestos 0,6% nacionais (Poder360, 2025). Esse dinamismo reflete não apenas vantagens logísticas (portos, ferrovias), mas, sobretudo, políticas deliberadas de estímulo à inovação, diversificação produtiva e formação de capital humano. No campo específico da ciência, tecnologia e inovação, o número de startups vinculadas ao ecossistema capixaba cresceu 115% entre 2020 e 2023, e os depósitos de patentes cresceram 35% no mesmo período (FINDES, 2023; INPI, 2023).

Esse conjunto de resultados, simultaneamente fiscais, sociais, econômicos e científicos, coloca uma questão que a literatura brasileira sobre políticas públicas ainda não respondeu de forma sistemática: por que as políticas públicas de CT&I do Espírito Santo produzem resultados sistematicamente superiores à média nacional e o que as torna um modelo replicável para outros estados? A pergunta não é trivial. Estados com dotações de recursos naturais equivalentes ou superiores, como Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro, não apresentam o mesmo padrão de desempenho combinado. Isso sugere que a explicação reside menos em fatores exógenos e mais em escolhas políticas deliberadas, arranjos institucionais específicos e na capacidade de construir e sustentar legitimidade social para investimentos de longo prazo em ciência e inovação.

Para responder a essa indagação, este capítulo adota como referencial teórico-metodológico a retórica realista (Adeodato, 2011), que propõe uma abordagem tripartite para compreensão da linguagem institucional e das políticas públicas: 1) dimensão material, referente ao conteúdo objetivo das políticas (dados empíricos, orçamentos, programas, indicadores); 2) dimensão estratégica, relativa aos relatos empregados pelos agentes institucionais para mobilizar apoio político e social; e 3) dimensão analítica, que examina criticamente os dois subníveis anteriores da linguagem. Nessa perspectiva, políticas públicas bem-sucedidas articulam *ethos* (credibilidade institucional), *pathos* (apelo emocional e identitário) e *logos* (linguagem técnica e científica), fundamentando a capacidade de gerar adesão duradoura ao longo de múltiplos ciclos governamentais. Esse referencial será aplicado à análise dos programas capixabas de CT&I, buscando identificar os mecanismos que explicam tanto sua eficácia quanto sua replicabilidade.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: o capítulo 2 apresenta o referencial teórico, integrando a literatura sobre crescimento endógeno (Romer, 1986, 1990; Aghion e Howitt, 1992; Acemoglu, 2002; Acemoglu e Robinson, 2008), teoria da inovação (Schumpeter, 1942; Arrow, 1962; Griliches, 1991), popularização da ciência e retórica realista; o capítulo 3 expõe a análise comparativa dos indicadores do ES versus Brasil e aplica o referencial retórico para identificar os fatores explicativos do desempenho superior; e a conclusão sintetiza as respostas à pergunta de pesquisa, apresenta recomendações práticas para replicação do modelo e aponta limitações e agenda de pesquisa futura.

2. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO COMO VETORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO

A relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico constitui um problema intelectual fértil na ciência econômica. Desde que Smith (1776) descreveu a divisão do trabalho e a invenção de máquinas como fontes primárias do aumento da produtividade das nações, passando pelas análises marxianas das forças produtivas e do papel do progresso técnico na transformação das relações de produção capitalistas (Marx, 1867), até as formulações sofisticadas dos modelos de crescimento endógeno da segunda metade do século XX, a pergunta fundamental permanece a mesma: por que algumas economias crescem mais rapidamente do que outras e qual o papel específico do conhecimento científico e da inovação tecnológica nesse processo diferencial de desenvolvimento? A resposta que a teoria econômica contemporânea oferece a essa pergunta tem implicações diretas e inequívocas para o desenho de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, especialmente no contexto de países de renda média, como o Brasil, onde a distância em relação à fronteira tecnológica internacional constitui tanto o principal obstáculo ao crescimento quanto a maior oportunidade de *catching-up*.

Joseph Schumpeter representa, no campo da teoria econômica, um momento de ruptura: a introdução de uma perspectiva essencialmente evolutiva, dinâmica e histórica num campo que tendia ao equilíbrio estático. Em *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911), Schumpeter formulou pela primeira vez a ideia de que o crescimento econômico não decorre de

ajustes graduais em torno de posições de equilíbrio, mas de rupturas descontínuas provocadas pela introdução de inovações: novos produtos, novos métodos de produção, novos mercados, novas fontes de matérias-primas e novas formas de organização industrial (Schumpeter, 1997 [1911]).

O protagonista desse processo é o empresário inovador, que difere tanto do capitalista rentista quanto do trabalhador qualificado, dotado de criatividade, disposição para o risco e, crucialmente, acesso ao crédito bancário que lhe permite comandar recursos produtivos antes que suas inovações gerem retornos positivos.

Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), Schumpeter refinaria e radicalizaria essa visão com o conceito de destruição criativa (*creative destruction*), que ele definiria como "o processo de mutação industrial que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente a velha estrutura, criando incessantemente uma nova" (Schumpeter, 1942, p. 83). O ponto central é que a inovação, e não a concorrência de preços entre firmas produzindo bens idênticos, como supunha a microeconomia neoclássica convencional, é o mecanismo fundamental de seleção e transformação no capitalismo.

O empresário que introduz um produto radicalmente superior não precisa competir em preços com o fabricante do produto obsoleto que substitui: simplesmente o elimina do mercado, junto com toda a estrutura de capital físico, humano e organizacional que lhe dava suporte. Essa é, para Schumpeter, a essência do capitalismo, não a alocação eficiente de recursos escassos em condições de equilíbrio, mas o processo perpétuo de criação e destruição que gera ondas de crescimento e contração, concentração e dispersão do poder econômico, progresso material e instabilidade social.

A relevância empiricamente testável da tese schumpeteriana foi revisada sistematicamente por Diamond Jr. (2006), que examinou décadas de evidências provenientes de estudos setoriais, históricos e macroeconômicos. O autor concluiu que os dados corroboram consistentemente a proposição central: firmas que introduzem inovações radicais deslocam produtoras estabelecidas em um padrão que se repete em múltiplos setores e períodos históricos; economias que sustentam ambientes institucionais e regulatórios favoráveis à inovação experimentam crescimento de longo prazo superior; e a taxa de entrada e saída de firmas se correlaciona positivamente com o crescimento da produtividade total dos fatores (Diamond Jr., 2006).

O primeiro passo decisivo na formalização das intuições schumpeterianas foi dado por Kenneth Arrow (1962), que partiu de uma observação empírica intrigante: na indústria aeronáutica norte-americana, o custo unitário de produção de aeronaves caía sistematicamente à medida que o volume cumulativo de produção aumentava, fenômeno documentado desde os anos 1930 e conhecido como curva de aprendizado ou curva de experiência. A pergunta teórica que Arrow se colocou foi: como modelar formalmente esse processo de aprendizado e suas consequências para o crescimento econômico?

A solução proposta por Arrow foi a seguinte: o aprendizado se dá pela prática (*learning by doing*), ou seja, os trabalhadores tornam-se mais produtivos à medida que acumulam experiência na produção de determinados bens e geram externalidades positivas entre firmas: quando uma empresa aprende e se torna mais eficiente, esse conhecimento transborda (*spills over*) para o restante da economia, elevando a produtividade de trabalhadores e firmas que não participaram diretamente do processo de aprendizado (Arrow, 1962).

No modelo de Arrow, o estoque cumulativo de investimento, que ele usou como *proxy* para a experiência acumulada, é o motor do crescimento endógeno, mas um motor cujos frutos se distribuem para além dos agentes que os produziram. Essa propriedade, segundo a qual o produtor de conhecimento não consegue apropriar-se de todos os benefícios que gera para a sociedade, é o núcleo da justificativa teórica para a intervenção pública nos mercados de CT&I: se o retorno social do conhecimento supera o retorno privado, o mercado sozinho subinveste em produção de conhecimento em relação ao ótimo social, e políticas de subsídio, financiamento público de pesquisa básica e proteção de propriedade intelectual são instrumentos corretivos justificados pela teoria.

Em *Increasing returns and long-run growth*, Romer (1986) propôs o primeiro modelo de equilíbrio geral competitivo com crescimento de longo prazo em que o conhecimento é endogenamente acumulado como resultado de decisões de investimento dos agentes privados (Romer, 1986). A inovação teórica central é o tratamento do conhecimento como *input* de produção com produtividade marginal crescente: ao contrário do capital físico e do trabalho, que exibem produtividade marginal decrescente à medida que se acumulam (pressuposto fundamental do modelo neoclássico), o conhecimento exibe retornos crescentes, na medida em que cada

nova unidade de conhecimento acrescenta mais valor produtivo do que a anterior, porque pode ser combinada com o estoque de conhecimento existente de formas que amplificam seus efeitos.

Essa propriedade gera, em nível agregado, retornos crescentes de escala que permitem que taxas de crescimento se acelerem ao longo do tempo e que grandes economias cresçam persistentemente mais rápido do que pequenas economias, o que representa um resultado radicalmente distinto das predições neoclássicas de convergência para taxas de crescimento iguais. As implicações de política são imediatas: políticas que aumentam o estoque de conhecimento de uma economia, como investimento em educação, pesquisa básica e difusão tecnológica, não apenas elevam o nível de renda, mas alteram a taxa de crescimento de longo prazo, com efeitos que se compõem e se ampliam ao longo do tempo.

Romer (1990) aprofundou e refinou o modelo ao introduzir explicitamente a estrutura de mercado e os incentivos microeconômicos que determinam o investimento em pesquisa e desenvolvimento. O modelo distingue três setores: um setor de pesquisa que produz novos projetos (*designs*) de bens de capital intermediário, empregando capital humano e o estoque existente de conhecimento como insumos; um setor de produção de intermediários que produz bens de capital segundo projetos protegidos por patentes, operando em regime de competição monopolística; e um setor de produção final que combina trabalho, capital humano e os bens intermediários disponíveis para produzir o bem final da economia. Nesse arcabouço, a taxa de crescimento é determinada pela alocação do capital humano entre o setor de pesquisa, responsável por produzir novos conhecimentos, e o setor de produção final, que utiliza o conhecimento existente (Romer, 1990).

Os resultados do modelo de Romer (1990) que mais diretamente fundamentam políticas públicas de CT&I são os seguintes: em primeiro lugar, o estoque de capital humano determina a taxa de crescimento de longo prazo; logo, economias com mais capital humano crescem mais rapidamente, porque têm mais pesquisadores potenciais. Em segundo lugar, em equilíbrio de mercado descentralizado, há subinvestimento em pesquisa em relação ao ótimo social, uma vez que os pesquisadores que produzem novos *designs* não conseguem capturar todos os benefícios gerados, porque o novo *design* eleva a produtividade de todos os produtores de intermediários que futuramente utilizarão bens similares, externalidade que o sistema de patentes não compensa integralmente. Em terceiro lugar, a integração a

mercados maiores, por meio da internacionalização, acordos comerciais e parcerias científicas, aumenta a taxa de crescimento ao ampliar a escala de retorno do conhecimento não rival. Em quarto lugar, apenas políticas que afetam a alocação de capital humano para pesquisa são eficazes na promoção do crescimento de longo prazo: reduções de impostos sobre o capital físico, por exemplo, não têm efeito permanente sobre a taxa de crescimento, mas políticas de subsídio à pesquisa ou ao capital humano têm.

A contribuição de Daron Acemoglu, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 2024 ao lado de Simon Johnson e James Robinson pelo conjunto de sua obra sobre instituições e crescimento econômico, acrescenta à síntese teórica uma dimensão fundamental que os modelos de crescimento endógeno da geração anterior tendiam a tratar como exógena: a qualidade das instituições políticas e econômicas como determinante da capacidade inovativa de uma economia.

Acemoglu (2002) demonstrou que a direção do progresso técnico — para quais fatores de produção e para quais usos finais o esforço inovativo se orienta — não é determinada exclusivamente por forças tecnológicas autônomas, mas responde a sinais de mercado e, portanto, pode ser influenciada por políticas públicas. A teoria do progresso técnico direcionado (*directed technical change*) proposta por Acemoglu mostra que inovações tendem a concentrar-se nos fatores de produção mais abundantes (porque os mercados desses fatores são maiores, tornando as inovações poupadoras deles mais lucrativas) e que políticas que alterem os preços relativos dos fatores, como subsídios ao capital humano, impostos sobre trabalho não qualificado ou regulações ambientais, podem redirecionar o esforço inovativo de formas socialmente desejáveis.

A aplicação mais influente desse trecho teórico ao estudo da sustentabilidade ambiental foi desenvolvida em parceria com Aghion, Bursztyn e outros em "The environment and directed technical change" (Acemoglu *et al.*, 2012). Os autores demonstram que, na ausência de intervenção pública, a inovação tende a orientar-se para tecnologias intensivas em carbono (porque os insumos fósseis são mais baratos e os mercados desses insumos são maiores), gerando externalidades ambientais negativas crescentes. Políticas de carbono, como impostos sobre emissões e regulações de eficiência energética, podem, ao alterarem os preços relativos, redirecionar a inovação para tecnologias verdes com suficiente persistência para gerar transição tecnológica sustentável.

Esse resultado tem implicação direta para as políticas de CT&I examinadas neste capítulo: o Eixo de Economia Verde e Azul do Plano Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTI-ES), que financia pesquisa e inovação em energias renováveis, bioeconomia e tecnologias limpas, é interpretável, à luz da teoria de Acemoglu *et al.* (2012), como tentativa deliberada de redirecionar o esforço inovativo capixaba para tecnologias ambientalmente sustentáveis que o mercado, sozinho, subproveria em razão das externalidades negativas associadas às tecnologias poluentes convencionais.

A dimensão mais profunda da contribuição de Acemoglu e Robinson ao entendimento da inovação e do crescimento é sua teoria das instituições inclusivas versus instituições extrativas. Em *Por que as Nações Fracassam* (2012) e nos trabalhos acadêmicos que embasam o livro, especialmente "The role of institutions in growth and development" (Acemoglu & Robinson, 2008) e "Rents and economic development: the perspective of why nations fail" (Acemoglu & Robinson, 2019), os autores demonstraram que as diferenças persistentes nas taxas de crescimento e nos níveis de renda entre países não se explicam adequadamente por diferenças em dotações de fatores, geografia, cultura ou tecnologia, mas, fundamentalmente, por diferenças nos arranjos institucionais que determinam os incentivos à inovação, ao investimento e ao acúmulo de capital humano (Acemoglu; Robinson, 2008, 2012).

Instituições inclusivas, que distribuem amplamente os direitos de propriedade, garantem o estado de direito, protegem contratos, limitam o poder extrativo das elites e permitem que qualquer cidadão participe dos mercados e do processo político, criam os incentivos necessários para que empreendedores inovem, para que trabalhadores invistam em educação e para que pesquisadores desenvolvam novas tecnologias. Instituições extrativas, que concentram o poder econômico e político em mãos de elites, limitam a participação de outros atores, criam barreiras à entrada de novos competidores e protegem rendas criadas politicamente, tendem a sufocar a inovação, porque inovações ameaçam as rendas dos grupos estabelecidos, exatamente o processo de destruição criativa que Schumpeter identificou como essência do capitalismo.

A implicação para o diagnóstico do Brasil e para a excepcionalidade capixaba é de importância analítica considerável. A crise institucional brasileira, com tensões entre poderes, instabilidade regulatória,

episódios de corrupção que distorceram incentivos de investimento e tendências de captura do Estado por interesses setoriais específicos, constitui, à luz de Acemoglu e Robinson (2008), um ambiente parcialmente extrativo que inibe sistematicamente a inovação, o investimento de longo prazo e o crescimento.

O Espírito Santo, ao construir ao longo de décadas instituições estaduais mais transparentes, com maior previsibilidade regulatória e menor tolerância à corrupção, como evidenciado pela Nota A+ do Tesouro Nacional e pelo histórico de gestão fiscal rigorosa e transparente, criou condições institucionais mais favoráveis à inovação do que a média nacional, o que ajuda a explicar seu desempenho diferenciado em CT&I. Na linguagem do autor supracitado, o ES se aproximou de instituições mais inclusivas em sua esfera de governança, gerando os incentivos necessários para que pesquisadores, empreendedores e investidores apostem em projetos de longo prazo, com confiança na estabilidade das regras do jogo.

A literatura empírica brasileira sobre CT&I e desenvolvimento econômico confirma, com as nuances pertinentes ao contexto nacional, as predições dos modelos teóricos discutidos acima. Cavalcante (2010), em texto para discussão do IPEA sobre as políticas de CT&I no Brasil com base em indicadores agregados, demonstrou que o país tem investimento em P&D sistematicamente inferior ao que seria socialmente ótimo dada sua estrutura produtiva e nível de renda, o que é reflexo tanto da insuficiência do gasto público quanto da baixa propensão das empresas a investirem em pesquisa em um ambiente macroeconômico marcado por juros elevados, incerteza regulatória e baixa disponibilidade de capital de risco (Cavalcante, 2010). O mesmo autor, em trabalho posterior sobre desigualdades regionais em CT&I, demonstrou que a concentração da infraestrutura científica e tecnológica nas regiões Sudeste e Sul perpetua assimetrias históricas que o mercado, por si só, tende a aprofundar em vez de corrigir, pois as externalidades de conhecimento beneficiam desproporcionalmente as regiões onde a pesquisa já está concentrada (Cavalcante, 2011).

Pacheco, Bonacelli *et al.* (2017), sistematizando evidências sobre o marco legal de CT&I no Brasil, identificaram que a intermitência e a fragmentação dos instrumentos de política, com programas descontinuados, editais sem previsibilidade e fundos contingenciados, reduzem significativamente a eficácia dos investimentos públicos em inovação, porque os agentes privados demandam horizonte temporal estável para

tomar decisões de P&D que maturarão em cinco a dez anos. Essa conclusão reforça a importância do modelo capixaba, que combina vinculação constitucional de recursos, autonomia da fundação de amparo (Fapes) e planejamento decenal participativo para criar exatamente o ambiente de previsibilidade de que os agentes privados precisam para investir consistentemente em inovação.

Feldman e Kelley (2006) demonstraram que as externalidades de conhecimento têm decaimento espacial: sua intensidade diminui com a distância geográfica entre o produtor e o receptor do conhecimento. Isso significa que os benefícios de um laboratório universitário ou parque tecnológico concentram-se primariamente nas firmas e trabalhadores do entorno imediato, criando vantagens competitivas locais que são difíceis de replicar à distância. Para a política de CT&I do Espírito Santo, essa descoberta justifica a estratégia de criar infraestrutura científica distribuída pelo território estadual, e não apenas na Grande Vitória, garantindo que as externalidades de conhecimento beneficiem também as regiões do interior, onde a densidade econômica é menor, mas a necessidade de estímulo ao crescimento é maior.

A síntese dessa cadeia teórica pode ser expressa em um princípio de política pública de formulação simples, mas de implicações de longo alcance: investimentos públicos bem direcionados em ciência, tecnologia, inovação e capital humano são não apenas socialmente desejáveis em termos redistributivos, mas economicamente necessários em termos de eficiência, porque os mercados privados subprovêm sistematicamente conhecimento e capital humano em relação ao ótimo social, por razões teoricamente identificáveis e empiricamente mensuráveis.

A magnitude dessa subprovisão é suficientemente grande — com retornos sociais duas a três vezes maiores que os privados — para justificar programas públicos de fomento orientado por missões, não como despesas discricionárias sujeitas ao humor fiscal do momento, mas como investimentos estratégicos de longo prazo cuja descontinuidade tem custos econômicos e sociais quantificáveis. É precisamente esse princípio que as políticas capixabas de CT&I, com sua vinculação constitucional de recursos, sua diversidade de instrumentos e seu planejamento decenal participativo, procuram operacionalizar no plano da gestão pública subnacional, com os resultados documentados adiante neste capítulo.

3. UMA ANÁLISE COMPARATIVA: ESPÍRITO SANTO VS. BRASIL

Este capítulo apresenta análise dos principais indicadores fiscais, econômicos, sociais e de CT&I, comparando o desempenho do Espírito Santo com as médias nacionais no período indicado. Os dados provêm de fontes oficiais (IBGE, Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, MCTI, SEFAZ-ES, IJSN, Fapes) e de estudos de instituições independentes (CNI, IPEA, CGEE). A análise é orientada pela pergunta de pesquisa deste capítulo: por que as políticas de CT&I capixabas produzem resultados sistematicamente superiores à média nacional e o que as torna replicáveis? Com base nisso, busca-se identificar, nos dados, os fatores estruturais que respondem a essa indagação.

A Tabela 1 sintetiza os principais indicadores fiscais do Espírito Santo e do Brasil:

Tabela 1 – Principais indicadores fiscais do Espírito Santo e do Brasil

Indicador	**Espírito Santo (2024)**	**Brasil (2024-2025)**
Dívida líquida / RCL	-9,76% (superávit)	Dívida federal: 18% PIB (R$ 8,635 tri)
Taxa de poupança corrente	27,3%	7,0%
Investimento público / receita	20,0%	7,0%
Superávit primário	R$ 101 milhões	Déficit recorrente
Superávit nominal	R$ 1,0 bilhão	Déficit crescente
Despesas com pessoal / receita	36,0%	49,0% (limite constitucional)
Nota de capacidade de pagamento (Tesouro Nacional)	A+ (2024, inédito)	Não aplicável

Fontes: SEFAZ-ES (2025); Ministério da Fazenda (2026); Tesouro Nacional (2025).

Os dados da Tabela 1 revelam contraste marcante. Enquanto a dívida pública federal brasileira cresce de forma acelerada — alcançando R$ 8,635 trilhões em 2025, com juros anuais superiores a R$ 500 bilhões —, o Espírito Santo apresenta dívida líquida negativa de -9,76%, o que significa que suas disponibilidades financeiras (caixa, depósitos, investimentos)

superam suas obrigações de longo prazo. Esse indicador coloca o ES em posição única entre os entes federativos brasileiros, comparável apenas a estados como Santa Catarina e Distrito Federal em períodos específicos (Tesouro Nacional, 2025). À luz da teoria das instituições inclusivas de Acemoglu e Robinson (2008), esse equilíbrio fiscal não é um fim em si mesmo, mas a condição estrutural que viabiliza investimentos de longo prazo em educação, ciência e inovação sem depender de crédito externo sujeito a oscilações do humor dos mercados financeiros.

A taxa de poupança corrente de 27,3% é quase quatro vezes superior à média nacional de 7,0%, permitindo ao ES financiar investimentos de capital sem recorrer a endividamento (Seger, 2025). Em termos absolutos, o estado investiu R$ 4,5 bilhões em obras públicas em 2024, recorde histórico, distribuídos em educação (novas escolas de tempo integral, reformas de universidades), saúde (hospitais regionais, centros de especialidades), segurança pública e infraestrutura logística (Governo do ES, 2025). O compromisso estrutural com infraestrutura, 20% da receita, contra 7% da média brasileira (CNN Brasil, 2025), garante que as condições físicas e digitais para a inovação sejam continuamente renovadas, funcionando como o investimento em capital físico que, nos modelos de Romer (1986, 1990), complementa o capital humano e o conhecimento na geração de crescimento endógeno.

No campo da gestão de pessoal, o ES demonstra disciplina exemplar: despesas com pessoal representam 36% da receita corrente líquida, bem abaixo do limite constitucional de 60% (LC 101/2000) e significativamente inferior à média nacional de 49% (SEFAZ-ES, 2025). Esse equilíbrio libera recursos para áreas de investimento, incluindo CT&I, sem comprometer a sustentabilidade fiscal de longo prazo. O reconhecimento externo da gestão responsável materializou-se na Nota A+ concedida pelo Tesouro Nacional em 2024, classificação inédita que facilita o acesso a financiamentos de organismos internacionais (Banco Mundial, BID, CAF) em condições privilegiadas e atrai investimentos privados ao sinalizar ambiente institucional estável e previsível (Tesouro Nacional, 2025).

No Índice de Inovação dos Estados 2025, elaborado pela CNI em parceria com a FIEC, o Espírito Santo ocupou a 10ª posição geral, com destaque para o 2º lugar no indicador Competitividade Global, que mede integração internacional, exportações de alta tecnologia e atração de investimentos estrangeiros (CNI/FIEC, 2025). O estado também se destacou em Capital

Humano — Graduação (5º lugar), Produção Científica (8º lugar, subindo seis posições desde 2023) e Investimento Público em CT&I (9º lugar). Esses resultados confirmam, em plano empírico, a predição de Romer (1990) de que economias que alocam proporcionalmente mais capital humano para pesquisa e formação avançada tendem a crescer a taxas superiores às demais.

A Tabela 2 sintetiza indicadores sociais:

Tabela 2 – Indicadores sociais

Indicador	**Espírito Santo**	**Brasil**
Expectativa de vida aos 60 anos	24,8 anos (líder nacional)	22,1 anos
Expectativa de vida ao nascer	78,2 anos	76,4 anos
Taxa de extrema pobreza (2024)	1,7%	3,5%
Redução extrema pobreza (2023-2024)	-1,4 p.p.	-0,8 p.p.

Fontes**:** IBGE (2024); IJSN (2025); Governo do ES (2024).

O Espírito Santo registra a maior expectativa de vida aos 60 anos do Brasil: 24,8 anos adicionais, contra a média nacional de 22,1 anos (IBGE, 2024). Esse indicador reflete a qualidade dos serviços de saúde para a população idosa, incluindo atenção primária robusta, programas de prevenção de doenças crônicas e acesso facilitado a tratamentos especializados. A expectativa de vida ao nascer, de 78,2 anos, também supera a média brasileira de 76,4 anos.

A taxa de extrema pobreza caiu para o recorde histórico de 1,7% em 2024, menos da metade da média nacional de 3,5% (Governo do ES, 2024; Ribeiro, 2025). Entre 2023 e 2024, a extrema pobreza capixaba recuou 1,4 pontos percentuais, enquanto a queda brasileira foi de apenas 0,8 p.p. (IJSN, 2025). Esse resultado decorre da combinação de crescimento econômico gerador de empregos, programas estaduais de transferência de renda complementares ao Bolsa Família, expansão de serviços públicos de saúde e saneamento e qualificação profissional. A Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI), por meio do programa Qualificar-ES, capacitou mais de 500 mil pessoas em oito anos, o

que ilustra, na prática, o mecanismo pelo qual o capital humano produz externalidades sociais que transcendem a dimensão estritamente econômica prevista por Lucas (1988).

O investimento da Fapes alcançou R$ 204,8 milhões em 2024, superando a meta de R$ 185 milhões (Fapes, 2025). Para 2025, a previsão é de R$ 250 milhões, incremento de 22% em relação ao ano anterior (Governo do ES, 2025). Esse montante representa aproximadamente 0,3% do PIB estadual, percentual significativo para uma fundação estadual, comparável ao de estados como Rio Grande do Sul (FAPERGS) e Minas Gerais (FAPEMIG). O número de startups vinculadas ao ecossistema capixaba saltou de 65 para 114 entre 2020 e 2023, e os depósitos de patentes cresceram 35% entre 2021 e 2023 (FINDES, 2023; INPI, 2023), sinais de que o capital privado começa a reagir ao ambiente institucional favorável, em padrão consistente com a predição de Klette, Møen e Griliches (2000) de que subsídios públicos bem estruturados têm efeito alavancador sobre o investimento privado em P&D.

A análise comparativa permite, neste ponto, formular uma resposta preliminar à primeira parte da pergunta de pesquisa. O desempenho superior do Espírito Santo em CT&I — e, consequentemente, em indicadores fiscais, sociais e econômicos — não decorre de vantagens geográficas ou de dotações excepcionais de recursos naturais, mas de um conjunto de escolhas políticas deliberadas e mutuamente reforçadas: vinculação constitucional de recursos a CT&I; autonomia operacional da SECTI e da Fapes, que reduz a exposição a contingenciamentos e ao ciclo político; planejamento estratégico decenal participativo (PCTI-ES 2025-2035), que cria o horizonte temporal de longo prazo de que os agentes privados precisam para investir em inovação; e diversificação de instrumentos de fomento, combinando bolsas em todos os níveis de formação, subvenção econômica, programas públicos de aceleração de startups e popularização da ciência. Esses fatores constituem um sistema coerente, e não um conjunto de iniciativas isoladas, o que é, precisamente, o elemento que os torna potencialmente replicáveis por outros estados, desde que adaptados às especificidades fiscais e institucionais de cada ente federativo.

Por meio do referencial da retórica realista, identificam-se três camadas de legitimação que se articulam de forma complementar. O *ethos* institucional é construído pela transparência ativa, pela publicação regular de dados fiscais, científicos e sociais em portais abertos, pela competência

técnica demonstrada em rankings nacionais e pela disciplina fiscal comprovada por auditorias independentes e pela Nota A+ do Tesouro; essa credibilidade acumulada ao longo de décadas torna o discurso governamental crível mesmo para interlocutores céticos (dogmáticos). O *pathos* identitário mobiliza o orgulho regional ("somos o estado mais bem gerido do Brasil", "investir em ciência hoje garante empregos qualificados para nossos jovens amanhã") e cria base social de apoio que ultrapassa os diretamente beneficiados pelos programas, transformando pesquisadores, estudantes e empreendedores em agentes de difusão do discurso (Adeodato, 2011; Ferreira, 2014). O *logos* técnico-científico ancora o discurso em dados empíricos rastreáveis (IBGE, Tesouro Nacional, CNPq, CGEE), teorias consolidadas e metas verificáveis do PCTI-ES, conferindo à linguagem, constitutiva da realidade, a solidez apreensiva que a retórica não pode dispensar.

É precisamente essa combinação entre solidez institucional (*ethos*), engajamento social (*pathos*) e evidência empírica (*logos*) que responde à segunda parte da pergunta de pesquisa: o modelo capixaba é replicável porque seus elementos constitutivos são transferíveis, não como pacote fechado, mas como arquitetura linguística adaptável a diferentes contextos fiscais e políticos, como se demonstrará na conclusão.

CONCLUSÃO

Este capítulo partiu da seguinte pergunta: por que as políticas públicas de CT&I do Espírito Santo produzem resultados sistematicamente superiores à média nacional e o que as torna um modelo replicável para outros estados? A análise desenvolvida nas seções anteriores permite agora formular uma resposta articulada em duas dimensões, uma explicativa e a outra prescritiva, com implicações tanto para a teoria das políticas públicas quanto para a gestão pública subnacional no Brasil.

No que diz respeito à dimensão explicativa, os dados analisados no capítulo 3 demonstram que a superioridade do Espírito Santo não se explica por fatores exógenos, como localização geográfica privilegiada, abundância de recursos naturais ou herança histórica diferenciada em relação a outros estados comparáveis.

A explicação reside em um sistema de políticas mutuamente reforçadas, cujos pilares são identificáveis e, em princípio, transferíveis. O

primeiro pilar é a disciplina fiscal estrutural: ao construir, ao longo de décadas, um regime de gasto público com poupança corrente de 27,3%, dívida líquida negativa e despesas com pessoal em 36% da receita, muito abaixo dos limites legais e da média nacional de 49% (SEFAZ-ES, 2025), o estado criou a condição orçamentária que permite financiar investimentos de longo prazo sem depender de ciclos favoráveis de transferências federais ou de endividamento. Esse pilar corresponde, na linguagem de Acemoglu e Robinson (2008), à construção de instituições inclusivas que garantem previsibilidade regulatória e reduzem o risco percebido por pesquisadores, empreendedores e investidores.

O segundo pilar é a vinculação constitucional de recursos a CT&I, que blindou o orçamento contra os contingenciamentos que sistematicamente reduziram a eficácia dos investimentos federais em inovação, conforme documentado por Pacheco, Bonacelli *et al.* (2017). A vinculação constitucional, combinada com a autonomia operacional da SECTI e da Fapes, criou o horizonte temporal estável que Klette, Møen e Griliches (2000) identificaram como condição necessária para que subsídios públicos a P&D gerem efeito alavancador sobre o investimento privado. Os resultados são visíveis: o número de startups capixabas cresceu 75% entre 2020 e 2023, e os depósitos de patentes aumentaram 35% entre 2021 e 2023 (FINDES, 2023; INPI, 2023).

O terceiro pilar é a diversificação deliberada dos instrumentos de fomento. Em vez de concentrar recursos em uma única modalidade, o modelo capixaba combina bolsas em todos os níveis de formação (cujas concessões de mestrado e doutorado cresceram 69% no período analisado), subvenção econômica não reembolsável para empresas inovadoras, aceleração de startups com mentoria e conexão a empresas âncora, plataforma de inteligência do ecossistema e planejamento estratégico decenal participativo.

Essa arquitetura diversificada cobre o espectro completo do ciclo de inovação, da formação básica à escala comercial, em alinhamento com o que Grossman e Helpman (1994) identificaram como as dimensões de política que efetivamente alteram a taxa de crescimento de longo prazo: subsídios ao capital humano, proteção à propriedade intelectual e apoio ao setor de pesquisa.

O quarto pilar, e o mais original no contexto brasileiro, é a popularização da ciência como instrumento de legitimação. A análise retórica demonstrou que as políticas capixabas constroem, de forma sistemática,

três dimensões de legitimidade: *ethos*, pela transparência e credibilidade fiscal demonstradas em rankings nacionais e na Nota A+ do Tesouro Nacional; *pathos*, pelo engajamento emocional e identitário de amplos segmentos da sociedade capixaba em torno da narrativa de excelência regional em ciência e inovação; e *logos*, pela evidência empírica rastreável e pelas metas verificáveis. Essa legitimidade tripartite é o que garante a continuidade das políticas de CT&I mesmo diante de alternâncias políticas e pressões por realocação de recursos, respondendo à segunda parte da pergunta de pesquisa: o modelo é replicável precisamente porque seus elementos de legitimação são transferíveis, não como pacote uniforme, mas como arquitetura adaptável às especificidades de cada ente federativo.

Para outros estados brasileiros, as lições do caso capixaba se traduzem em recomendações práticas de política pública. Em primeiro lugar, a vinculação constitucional de percentual mínimo da receita tributária líquida a CT&I é o mecanismo mais eficaz de proteção dos investimentos em inovação contra a volatilidade fiscal e política: sem ela, os recursos da fundação de amparo à pesquisa tendem a ser os primeiros a serem cortados em períodos de ajuste.

Em segundo lugar, a autonomia operacional da SECTI e da Fapes, com governança participativa e prestação de contas pública rigorosa, é condição para a previsibilidade de que os agentes privados precisam para planejar investimentos de P&D com horizonte de cinco a dez anos.

Em terceiro lugar, a diversificação dos instrumentos de fomento, cobrindo desde bolsas de iniciação científica até subvenção a empresas, garante que o apoio público alcance todo o ciclo de inovação, não apenas sua fase acadêmica. Em quarto lugar, investir em popularização da ciência não é despesa acessória, mas estratégia de construção da base social de apoio que sustenta os três pilares anteriores ao longo do tempo: sem *pathos*, o *ethos* e o *logos* não são suficientes para garantir a continuidade política dos programas.

Há, no entanto, limitações que devem ser reconhecidas. O caso do Espírito Santo tem singularidades que podem dificultar a replicação em outros contextos: trata-se de um estado relativamente pequeno em população (cerca de 4,2 milhões de habitantes), o que facilita a coordenação política e a concentração de recursos em ecossistemas localizados; sua base exportadora é fortemente concentrada em commodities (minério de ferro, petróleo, celulose), o que gera receitas fiscais com sazonalidade e volatili-

dade relativamente baixas, favorecendo o planejamento de longo prazo; e seu histórico de gestão fiscal responsável, construído ao longo de múltiplas gestões, é um ativo de credibilidade que não pode ser replicado de forma instantânea por estados com trajetórias de desequilíbrio.

A pergunta que orientou este capítulo partiu de uma constatação empírica desconcertante: em um Brasil marcado por instabilidade institucional, desequilíbrio fiscal crescente e fragmentação das políticas de inovação, um estado relativamente pequeno e periférico construiu, ao longo de décadas, um sistema de políticas públicas que produz resultados sistematicamente superiores à média nacional em quase todos os indicadores relevantes. A resposta encontrada aponta para a combinação virtuosa de disciplina fiscal estrutural, vinculação constitucional de recursos, diversificação de instrumentos, planejamento de longo prazo e legitimidade pelo procedimento construída pela popularização da ciência. Esse conjunto não é um acidente histórico nem um privilégio inimitável: é o resultado de escolhas políticas deliberadas e sustentadas e é, por isso, um modelo, com limitações reconhecidas, mas replicável, para estados que, como o Espírito Santo, precisam crescer mais do que a média para alcançar o desenvolvimento que sua população merece.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron. Technical change, inequality, and the labor market. **Journal of Economic Literature**, v. 40, n. 1, p. 7-72, 2002. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/0022051026976. Acesso em: 22 fev. 2026.

ACEMOGLU, Daron; AGHION, Philippe; BURSZTYN, Leonardo; HÉMOUS, David. The environment and directed technical change. **American Economic Review**, v. 102, n. 1, p. 131-166, 2012. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15451/w15451.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Tradução de Cristiana Serra. 528 p. ISBN 978-85-352-3857-0.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Rents and economic development: the

perspective of Why Nations Fail. **Public Choice**, v. 181, n. 1-2, p. 13-28, 2019. Disponível em: https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/128767/Rents-and-Economic-Development-2gxihve.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **The role of institutions in growth and development**. Washington, D.C.: World Bank, 2008. (Working Paper, Commission on Growth and Development). Disponível em: http://rei.unipg.it/rei/article/download/14/22. Acesso em: 22 fev. 2026.

ADEODATO, João Maurício. A retórica como metódica para estudo do direito. **Revista Seqüência**, Florianópolis, n. 56, p. 55-84, jun. 2008. Disponível em: http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/1152. Acesso em: 20 fev. 2026.

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ADEODATO, João Maurício. **Retórica analítica**: da antiguidade à contemporaneidade. Curitiba: Juruá, 2014.

ADEODATO, João Maurício. **Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo**. São Paulo: Noeses, 2011.

AGHION, Philippe. Schumpeterian growth theory and the dynamics of income inequality. **Econometrica**, v. 70, n. 3, p. 855-882, 2002. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstreams/7312037c-8416-6bd4-e053-0100007fdf3b/download. Acesso em: 22 fev. 2026.

AGHION, Philippe; CAROLI, Eve; GARCIA-PENALOSA, Cecilia. Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 4, p. 1615-1660, 1999. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstreams/7312037d-2696-6bd4-e053-0100007fdf3b/download. Acesso em: 22 fev. 2026.

AGHION, Philippe; HOWITT, Peter. A model of growth through creative destruction. **Econometrica**, v. 60, n. 2, p. 323-351, 1992. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w3223/w3223.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

AGHION, Philippe; HOWITT, Peter; BRANT-COLLETT, M.; GARCÍA-PEÑALOSA, Cecilia. **Endogenous growth theory**. Cambridge: MIT Press, 1998.

ARROW, Kenneth J. The economic implications of learning by doing. **Review of Economic Studies**, v. 29, n. 3, p. 155-173, 1962.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 fev. 2026.

BUENO, Wilson da Costa. Comunicação científica e divulgação científica: aproximações e rupturas conceituais. **Informação & Informação**, Londrina, v. 15, n. especial, p. 1-12, 2010.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Desigualdades regionais em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil**: uma análise de sua evolução recente. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, 1574).

CAVALCANTE, Luiz Ricardo**. Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil:** uma análise com base nos indicadores agregados. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/df4abc1d-5a03-4ae8-b130-056812bc26fa/content. Acesso em: 22 fev. 2026.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Boletim temático OCTI - Espírito Santo 2025**. Brasília: CGEE, 2025. Disponível em: https://www.cgee.org.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Ranking de competitividade dos municípios 2025**. São Paulo: CLP, 2025. Disponível em: https://rankingdecompetitividade.org.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

CNN BRASIL. Espírito Santo investiu 20% da receita em infraestrutura, diz governador. **CNN Brasil**, 8 maio 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/espirito-santo-investiu-20-da-receita-em-infraestrutura-diz-governador/. Acesso em: 22 fev. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI); FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO CEARÁ (FIEC). **Índice de Inovação dos Estados 2025**. Brasília: CNI, 2025. Disponível em: https://www.observatorio.ind.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

DIAMOND JR., Arthur M. Schumpeter's creative destruction: a review of the evidence. **Journal of Private Enterprise**, v. 22, n. 1, p. 120-146, 2006. Disponível em: https://digitalcommons.unomaha.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=econrealestatefacpub&utm_source. Acesso em: 22 fev. 2026.

EBERHARDT, Markus; HELMERS, Christian; STRAUSS, Holger. Do spillovers matter when estimating private returns to R&D? **Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 2, p. 436-448, 2013.

EMAMI LANGROODI, F. Schumpeter's Theory of Economic Development: a study of the creative destruction and entrepreneurship effects on the economic growth. **Journal of Insurance and Financial Management**, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3153744. Acesso em: 22 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Governo do Estado. Espírito Santo registra redução nas taxas de pobreza e extrema pobreza. **Portal do Governo do ES**, Vitória, 2024. Disponível em: https://www.es.gov.br. Acesso em: 21 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional. **Programa SEEDES**: resultados e proposições. Vitória: SECTI, 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Resultados fiscais 2024**. Vitória: SEFAZ-ES, 2025. Disponível em: https://sefaz.es.gov.br. Acesso em: 21 fev. 2026.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESPÍRITO SANTO (FINDES). **Mapeamento de startups no ES 2023**. Vitória: FINDES, 2023. Disponível em: https://findes.com.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESPÍRITO SANTO (FINDES). **ES vai receber R$ 104 bilhões em investimentos até 2031**. Vitória: FINDES, 21 jan. 2026. Disponível em: https://findes.com.br/es-vai-receber-r-104-bilhoes-em-investimentos-ate-2031. Acesso em: 22 fev. 2026.

FELDMAN, Maryann P.; KELLEY, Maryellen R. The innovation impacts of grants from the U.S. Small Business Innovation Research (SBIR) program. **Georgia Institute of Technology Working Paper**. Atlanta, 2006.

FERREIRA, José Ribamar. **Popularização da ciência e as políticas públicas no Brasil (2003-2012)**. 2014. 278 f. Tese (Doutorado em Biofísica) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://fiocruz.br/brasiliana/media/TesedeJoseRibamarFerreira_Biofisica_UFRJ_2014.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E INOVAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO (FAPES). **Relatório integrado 2024**. Vitória: Fapes, 2025. Disponível em: https://www.fapes.com.br/relatoriointegrado2024. Acesso em: 22 fev. 2026.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E INOVAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO (FAPES). Governo do estado investe mais de R$ 200 milhões em CT&I no 1º semestre de 2025. **Portal Fapes**, Vitória, 2025. Disponível em: https://fapes.es.gov.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

GRILICHES, Zvi. Returns to research and development expenditures in the private sector. In: KENDRICK, John W.; VACCARA, Beatrice N. (Ed.). **New developments in productivity measurement**. Chicago: NBER/University of Chicago Press, 1980. p. 419-454.

GRILICHES, Zvi. **The search for R&D spillovers**. Cambridge: NBER, 1991. (NBER Working Paper, 3768). Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w3768/w3768.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. Endogenous innovation in the theory of growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 8, n. 1, p. 23-44, 1994. Disponível em: https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/jep.8.1.23. Acesso em: 22 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tábuas completas de mortalidade 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Desafios do sistema brasileiro de inovação**. São Paulo: IEDI, 2018.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). PIB capixaba cresce 3,0% de janeiro a setembro de 2025. **Portal IJSN**, Vitória, 2025. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br. Acesso em: 21 fev. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). **Radar Espírito**

Santo 2022: panorama de patentes. Brasília: INPI, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inpi. Acesso em: 22 fev. 2026.

KLETTE, Tor Jakob; MØEN, Jarle; GRILICHES, Zvi. Do subsidies to commercial R&D reduce market failures? Microeconometric evaluation studies. **Research Policy**, v. 29, n. 4-5, p. 471-495, 2000. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w6947/w6947.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

LUCAS, Robert E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MARX, Karl. **Capital**: a critique of political economy. v. 1: Book one: the process of production of capital. 1867. Edição inglesa: 1887. Tradução de Samuel Moore e Edward Aveling; edição de Frederick Engels. Moscow: Progress Publishers, [s. d.]. Disponível em: https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

MASSARANI, Luisa. Estado da arte da divulgação científica na América Latina. **Journal of Science Communication América Latina**, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2018.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES (MCTI). **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2024-2028**. Brasília: MCTI, 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de acompanhamento fiscal**. Brasília: Ministério da Fazenda, jan. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda. Acesso em: 21 fev. 2026.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.BR). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2024**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2024.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2024**. Paris: OECD Publishing, 2024.

PACHECO, Carlos Américo; BONACELLI, Maria Beatriz Machado; FOSS, Maria Carolina; "Políticas de estímulo à demanda por inovação e o Marco Legal de CT&I". In:

COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 213-240. ISBN: 9788580392821, DOI 10.5151/9788580392821-08.

RIBEIRO, Breno. ES bate recorde na redução da extrema pobreza, mas 70 mil ainda sofrem com a fome. **Folha Vitória**, Vitória, 18 jul. 2025. Disponível em: https://www.folhavitoria.com.br/cotidiano/es-bate-recorde-na-reducao-da-extrema-pobreza-mas-70-mil-ainda-sofrem-com-a-fome/. Acesso em: 22 fev. 2026.

ROMER, Paul M. Endogenous technological change. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5 (parte 2), p. S71-S102, 1990. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w3210/w3210.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, 1986. Disponível em: https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/261420. Acesso em: 20 fev. 2026.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1942.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997. ISBN 85-351-0915-3. (Coleção Os Economistas).

SECRETARIA DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO (SEGER). **SEEDES**: resultados e proposições do programa público de aceleração de startups no Espírito Santo. Vitória: SEGER/CEAPPGG-ES, 2025. Disponível em: https://seger.es.gov.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

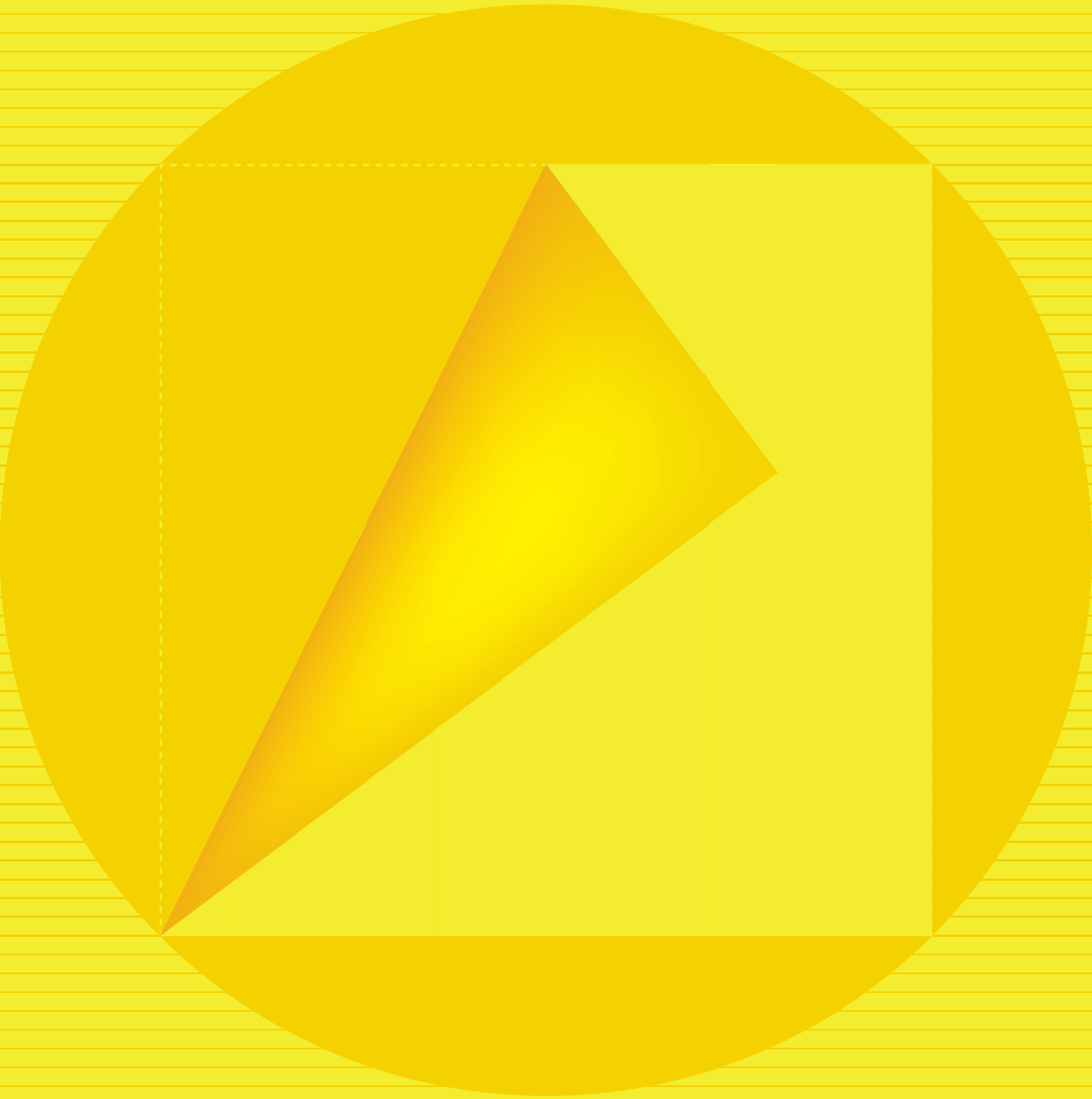
SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). Associadas da SBPC se manifestam contra cortes à CT&I. **Portal SBPC**, São Paulo, 2024. Disponível em: https://portal.sbpcnet.org.br. Acesso em: 20 fev. 2026.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations.** 1776. Disponível em: https://ideas.repec.org/b/hay/hetboo/smith1776.html. Acesso em: 22 fev. 2026.

STOKEY, Nancy L. Lucas on economic development. **Journal of Political Economy**, v. 133, n. 1, 2025. Disponível em: https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/738002. Acesso em: 22 fev. 2026.

TESOURO NACIONAL. **Capacidade de Pagamento dos Entes 2025**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br. Acesso em: 21 fev. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). UFES terá seu primeiro Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. **Portal UFES**, Vitória, 2025. Disponível em: https://www.ufes.br. Acesso em: 22 fev. 2026.



Matheus Oggioni Lima Benincá
Jales Cardoso Soares Júnior
Paulo Rodrigo de Freitas Hollanda da Rocha

O Estado Empreendedor na prática regional: popularização da inovação e o impacto do programa Inovapop (2023-2025)

Matheus Oggioni Lima Benincá

Mestre em Engenharia Elétrica (Telecomunicações) pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com especializações em Gestão de Projetos, Gestão Pública e Inteligência Artificial. Subsecretário de Estado de Projetos Integrados.

Jales Cardoso Soares Júnior

Bacharel em Ciências Contábeis e especialista em gestão pública. Atuou como Subsecretário de Estado na Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo (SECTI-ES). Possui experiência na coordenação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional e à popularização da ciência e tecnologia.

Paulo Rodrigo de Freitas Hollanda da Rocha

Bacharel em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Espírito Santo (2009), atua como Gerente de Ciência, Tecnologia e Inovação da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional.

1. INTRODUÇÃO

A transição global para uma economia baseada no conhecimento redefiniu o papel das instituições públicas no processo de desenvolvimento. Diferente da visão neoclássica tradicional, que limita o Estado à correção de falhas de mercado, a teoria contemporânea defende a existência de um Estado Empreendedor (Mazzucato, 2014). Nesse paradigma, o ente público atua como protagonista, assumindo riscos estratégicos e moldando mercados para induzir trajetórias tecnológicas que o setor privado, isoladamente, não percorreria. Para que tais investimentos resultem em progresso social sustentado, Stiglitz (2014) argumenta ser imperativa a construção de uma "sociedade de aprendizagem", onde o conhecimento circula como um bem público essencial, reduzindo assimetrias informacionais e econômicas.

No cenário brasileiro, essa necessidade de indução estatal foi institucionalizada por meio da Emenda Constitucional nº 85/2015. Segundo Oliveira (2019), esse marco normativo inaugurou uma verdadeira "Política Constitucional de Busca da Inovação", exigindo que o Estado promova a descentralização das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e a difusão dos benefícios do progresso técnico. Sob essa perspectiva jurídica, o acesso à inovação deixa de ser uma mera faculdade administrativa para consolidar-se como um direito fundamental, essencial para a garantia da dignidade humana na era digital (Lôbo; Mól, 2021). A omissão do Estado em prover os meios para essa inclusão tecnológica constitui, portanto, um entrave ao pleno desenvolvimento da cidadania.

Contudo, a simples existência da infraestrutura tecnológica não assegura o desenvolvimento se não houver estratégias eficazes de interação com a sociedade. A popularização da ciência surge como o elo de mediação necessário entre os centros produtores de conhecimento e o cidadão comum. Superando o antigo "modelo de déficit" — focado na transmissão unilateral de informações para uma audiência passiva —, as políticas modernas devem migrar para modelos de "engajamento público" (Lewenstein, 2003). Nesse contexto, a popularização atua como uma forma de interação social que valida a função da academia e das instituições governamentais perante a sociedade (Piccoli; Panizzon, 2021), combatendo a percepção de que os benefícios tecnológicos são privilégios de círculos restritos (Bartelmebs; Silva, 2016).

No estado do Espírito Santo, esse desafio de democratização é endereçado pelo Programa InovaPop no triênio 2023-2025. O programa busca fortalecer os Sistemas Regionais de Inovação (SRI) através de uma estratégia deliberada de interiorização, reconhecendo que a inovação depende de processos interativos que ocorrem na proximidade entre produtores e usuários (Lundvall, 1992; Cassiolato; Lastres, 2005). No entanto, a análise de tais políticas enfrenta lacunas metodológicas; como apontado por Vidal e Castro (2022), as métricas oficiais brasileiras frequentemente falham em capturar a inovação "de base" e as dinâmicas de startups e feiras de mobilização. Torna-se indispensável, portanto, o uso de indicadores sociais de gestão que permitam monitorar a anatomia das ações públicas e seu real alcance territorial (Jannuzzi, 2009).

O presente capítulo analisa a execução do Programa InovaPop como instrumento de materialização do direito fundamental à inovação. Através de uma abordagem qualiquantitativa, investiga-se como a reestruturação das ações da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI) tem promovido a capilaridade do ecossistema capixaba. O trabalho está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 apresenta o referencial teórico; a seção 3 detalha a metodologia baseada em indicadores sociais; a seção 4 realiza a análise documental da política estadual; a seção 5 discute os resultados de investimento e interiorização; e, por fim, apresentam-se as conclusões e recomendações de política pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O ESTADO EMPREENDEDOR E A SOCIEDADE DE APRENDIZAGEM

A atuação estatal na inovação é frequentemente subestimada pela visão neoclássica, que a limita a intervenções pontuais para corrigir externalidades. Contudo, Mazzucato (2014) demonstra que as tecnologias mais disruptivas da modernidade não foram frutos de gênios isolados em garagens, mas de investimentos públicos maciços e de longo prazo. Um exemplo emblemático citado pela autora é o desenvolvimento do *smartphone*: tecnologias centrais como a Internet, o GPS, a tela *touchscreen* e a assistente de voz Siri foram todas financiadas originalmente por agências estatais (como DARPA

e NSF). Nesse sentido, o Estado atua como um "investidor de primeira instância", assumindo o risco tecnológico e financeiro em estágios tão precoces que o capital de risco privado se recusaria a entrar. Para a autora, a missão do Estado empreendedor não é apenas "facilitar", mas ativamente criar e moldar novos mercados, garantindo que a base tecnológica seja sólida o suficiente para que o setor privado possa, posteriormente, comercializar tais inovações.

Essa capacidade indutora encontra eco na teoria de Stiglitz (2014), a qual argumenta que o diferencial das nações desenvolvidas das demais não é apenas o estoque de capital, mas o hiato de conhecimento. Stiglitz utiliza o exemplo histórico da produtividade agrícola nos Estados Unidos no século XIX, que não saltou apenas por novas sementes, mas pela criação de serviços de extensão agrícola que levaram o conhecimento técnico diretamente ao campo. Para o autor, o conhecimento é um "bem público global" e sua produção pelo mercado é intrinsecamente ineficiente, pois as empresas tendem a restringir o acesso para maximizar lucros. Portanto, a criação de uma "sociedade de aprendizagem" exige políticas públicas que fechem o *gap* entre a "prática comum" e a "fronteira do conhecimento". O sucesso econômico sustentado depende, assim, da capacidade absortiva da sociedade — ou seja, da facilidade com que o cidadão comum e o pequeno produtor conseguem aprender, adaptar e aplicar novas tecnologias.

Dessa forma, a fusão dessas perspectivas revela que o papel da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI) não se encerra no financiamento à pesquisa de ponta. Se o Estado é quem assume os riscos iniciais da inovação, conforme propõe Mazzucato (2014), ele detém a legitimidade para garantir que os benefícios desse investimento sejam socializados. A popularização da ciência e o fomento a ecossistemas regionais de inovação são, portanto, os mecanismos práticos para operacionalizar a "sociedade de aprendizagem" de Stiglitz (2014), transformando o progresso técnico em um processo democrático e acessível a todo o território capixaba.

Assim, o fomento a ecossistemas locais, discutido por Cassiolato e Lastres (2005), torna-se a estratégia ideal para a interiorização do desenvolvimento. O Sistema Regional de Inovação (SRI) atua como uma rede onde o aprendizado institucionalizado reduz as barreiras de entrada para novos inovadores. No contexto do Espírito Santo, políticas que visam a capilaridade das ações de CT&I buscam mitigar a "miopia urbana", permi-

tindo que microrregiões distantes dos centros metropolitanos desenvolvam competências tecnológicas próprias.

2.2 POPULARIZAÇÃO DA CIÊNCIA: DO MODELO DE DÉFICIT AO ENGAJAMENTO PÚBLICO

A transposição do conhecimento para o espaço público exige uma reflexão sobre os modelos de comunicação adotados. Historicamente, prevaleceu o "modelo de déficit", que pressupunha uma audiência passiva e desinformada. Contudo, Lewenstein (2003) e Germano e Kulesza (2007) propõem uma transição para modelos de "engajamento público", onde a popularização é vista como uma via de mão dupla que promove o letramento científico e a cidadania.

Nesse sentido, a popularização da ciência deixa de ser uma atividade periférica da academia para tornar-se uma forma de interação social essencial para a validação da ciência perante a sociedade (Piccoli; Panizzon, 2021). Para medir a eficácia dessas políticas, é indispensável a utilização de indicadores sociais de gestão que capturem a anatomia e o alcance das ações públicas (Jannuzzi, 2009). Essa necessidade é reforçada por Vidal e Castro (2022), que aponta que as métricas oficiais brasileiras muitas vezes falham em capturar a inovação "de base" e as dinâmicas de *startups*, tornando os dados operacionais de programas como o InovaPop fontes primárias vitais para o estudo da inovação contextualizada à realidade nacional.

2.3 O DIREITO FUNDAMENTAL À INOVAÇÃO NO MARCO LEGAL BRASILEIRO

A base normativa que sustenta as políticas de difusão tecnológica no Brasil foi profundamente reestruturada com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 85/2015. Essa alteração não apenas modernizou o tratamento das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), mas, segundo Oliveira e Oliveira (2019), instituiu uma "Política Constitucional de Busca da Inovação". Nesse novo arranjo, a inovação deixa de ser um anexo da política industrial para consolidar-se como um vetor de desenvolvimento nacional, exigindo que o Estado brasileiro promova a descentralização e a cooperação entre entes federados, setores produtivos e instituições de pesquisa.

Sob essa ótica jurídica, o acesso às inovações tecnológicas deve ser compreendido como um direito fundamental de quarta geração, intrinsecamente ligado à garantia da dignidade humana na era digital (Lôbo; Mól, 2021). Lôbo e Mól (2021) argumentam que o progresso técnico, quando concentrado em nichos restritos, aprofunda as desigualdades sociais. Portanto, a "omissão estatal" na adoção de políticas públicas que protejam e promovam o acesso universal às tecnologias constitui uma falha constitucional. A popularização da ciência, sob este prisma, atua como o instrumento de execução desse direito, transpondo a barreira entre o conhecimento produzido nos laboratórios e a sua aplicabilidade no cotidiano do cidadão.

Ademais, a Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), em sua redação atualizada pelo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016), reforça a obrigatoriedade do Estado em estimular a formação de polos e parques tecnológicos como estratégia de desenvolvimento regional. A legislação impõe que o sucesso dessa política depende de uma "gestão pública eficiente" (Oliveira; Oliveira, 2019), capaz de converter recursos financeiros em cultura inovadora. A institucionalização de programas estaduais de popularização, portanto, não é apenas uma ação de comunicação, mas a materialização do dever estatal de reduzir as assimetrias regionais, garantindo que o Sistema Nacional de Inovação seja, de fato, inclusivo e capilarizado em todo o território nacional.

Por fim, vale ressaltar que a proteção desse direito fundamental à inovação exige que o Estado atue como garantidor da soberania tecnológica. Ao despertar vocações científicas na base da pirâmide através de ações de popularização, o poder público cumpre o mandamento constitucional de promover a autonomia tecnológica e o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Assim, o arcabouço jurídico brasileiro fornece a legitimidade necessária para que a difusão da ciência seja tratada como infraestrutura social imaterial, essencial para a inserção plena do Brasil na Quarta Revolução Industrial.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem mista (qualiquantitativa), de natureza exploratória e descritiva. O desenho metodológico foi estruturado para correlacionar a base normativa nacional com a execução operacional da política estadual de popularização da inovação no Espírito Santo.

3.1 ABORDAGEM QUALITATIVA E ANÁLISE DOCUMENTAL

A fase qualitativa consistiu em uma análise documental sistemática. Segundo Jannuzzi (2009), a utilização de documentos administrativos é essencial para a compreensão da "anatomia" de uma política pública. Assim, foram examinados:

- Os marcos regulatórios nacionais: EC nº 85/2015 e a Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação);
- Os instrumentos normativos estaduais: Portarias SECTI nº 011-S/2024 e nº 008-S/2025;
- Documentos técnicos: Manual de Organização de Eventos (ESPÍRITO SANTO, 2024) e propostas técnicas de feiras como o "Inova ES" e "Tech Cidade Expo".

Essa análise buscou identificar os "mecanismos de indução" do Estado, termo utilizado por Mazzucato (2014) para descrever quando o ente público deixa de ser passivo e passa a desenhar as condições para o desenvolvimento tecnológico regional.

3.2 ABORDAGEM QUANTITATIVA E TRATAMENTO DE DADOS

A análise quantitativa fundamentou-se no levantamento de dados operacionais do Programa InovaPop (2023-2025). O tratamento dos dados seguiu os preceitos de Vidal e Castro (2022), buscando capturar a inovação "de base" que frequentemente escapa das métricas tradicionais de P&D.

Os procedimentos incluíram:

- Consolidação da Base de Dados: Unificação de relatórios de execução financeira e cronogramas de eventos, totalizando uma amostra de 50 ações;
- Categorização Geográfica: Classificação dos municípios atendidos por microrregião, permitindo a análise da "interiorização" frente aos conceitos de sistemas regionais de inovação (Cassiolato; Lastres, 2005);
- Espacialização via Mapas de Calor: Utilização de ferramentas de análise de dados para representar a frequência e a intensidade

do investimento por território, visando evidenciar a redução de assimetrias informacionais defendida por Stiglitz (2014).

3.3 LIMITAÇÕES E DESAFIOS MÉTRICOS

Reconhece-se, conforme Germano e Kulesza (2007), que a popularização da ciência é um fenômeno multidimensional cujos impactos sociais são de longo prazo e de difícil mensuração imediata. Portanto, este estudo foca nos *outputs* (produtos) e *outcomes* (resultados imediatos de alcance), servindo como base para futuras pesquisas de impacto longitudinal sobre a formação da "sociedade de aprendizagem" no Espírito Santo.

4. ANÁLISE DOCUMENTAL: O INOVAPOP E O ALINHAMENTO AO MARCO LEGAL DE CT&I

A análise dos instrumentos normativos que regem o Programa InovaPop revela um esforço deliberado de institucionalização da "Política Constitucional de Busca da Inovação", conceito explorado por Oliveira e Oliveira (2019). Nesta seção, cruzam-se as diretrizes federais com a regulamentação estadual vigente entre 2023 e 2025.

4.1 O DEVER DE DESCENTRALIZAÇÃO: EC Nº 85/2015 E A PORTARIA Nº 011-S/2024

A Emenda Constitucional nº 85/2015 alterou o Art. 219 da Carta Magna, estabelecendo que o Estado deve estimular a formação de polos tecnológicos e a difusão do conhecimento. O Programa InovaPop atende a este comando ao prever, em sua estrutura de governança instituída pela Portaria SECTI nº 011-S/2024, a criação de um Comitê Gestor responsável por zelar pela capilaridade das ações.

Conforme discutido por Cassiolato e Lastres (2005), sistemas regionais de inovação eficientes dependem da consideração das especificidades locais. Ao descentralizar o fomento para microrregiões como Caparaó e Rio Doce, o documento oficial do InovaPop mitiga o que Lôbo e Mól (2021) definem como a "omissão estatal" no acesso às tecnologias. A análise da Portaria nº 011-S/2024 mostra que o programa deixou de ser uma ini-

ciativa eventual para se tornar um processo administrativo contínuo, com critérios de seleção que privilegiam a interiorização.

4.2 INTERAÇÃO E GESTÃO EFICIENTE: LEI Nº 10.973/2004 E A PORTARIA Nº 008-S/2025

A Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), atualizada pelo Marco Legal de 2016, preconiza a promoção de atividades científicas como estratégicas para a soberania nacional. O InovaPop traduz esse objetivo através da recente Portaria SECTI nº 008-S/2025, que estabelece parâmetros técnicos rigorosos para a análise de propostas de feiras e seminários.

Diferente de modelos puramente assistencialistas, a regulamentação de 2025 foca na "Gestão Pública Eficiente" (Oliveira; Oliveira, 2019). A análise documental do Manual para Organização de Eventos (ESPÍRITO SANTO, 2024) demonstra a obrigatoriedade de espaços dedicados ao *user-producer interaction* (Lundvall, 1992). Os documentos exigem:

- Áreas de Inovação (mínimo de 140m^2 a 250m^2 para *startups*);
- Áreas de Conhecimento para alfabetização científica;
- Métricas de público e impacto regional como condição para liquidação financeira.

Essa "mão invisível" do Estado, que desenha o ambiente para a inovação nascer, é a materialização do "Estado Empreendedor" de Mazzucato (2014). O InovaPop, sob a ótica da Portaria nº 008-S/2025, deixa de ser apenas uma "feira" e passa a ser o laboratório de experimentação social da inovação capixaba.

4.3 POPULARIZAÇÃO COMO REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS

A fundamentação documental do projeto conceitual de 2023 cita explicitamente o Art. 23 da Constituição Federal, que coloca a difusão da ciência como competência comum da União, Estados e Municípios. Ao alinhar-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 4 e 9), o InovaPop utiliza a popularização como mecanismo para reduzir o que Stiglitz (2014) identifica como a maior barreira ao desenvolvimento: o *gap* de conhecimento entre os polos globais e as realidades locais.

5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos através da análise do Programa InovaPop no triênio 2023-2025 revelam a operacionalização de uma política de CT&I que transcende a visão tradicional de fomento acadêmico, alinhando-se ao papel indutor do Estado proposto por Mazzucato (2014).

5.1 DINÂMICA DE INVESTIMENTO E O ESTADO EMPREENDEDOR

A evolução do investimento liquidado demonstra um crescimento de 36% entre 2023 e 2024. Este incremento não deve ser interpretado apenas como um aumento de gastos, mas como um investimento estratégico em infraestrutura de difusão. Conforme Mazzucato (2014), o Estado assume o risco de criar o ambiente para que a inovação ocorra. No Espírito Santo, esse "risco" se traduz na montagem de grandes arenas de interação em feiras como a *Mec Show* e *ESX*, que servem de plataforma para *startups* locais.

Tabela 1. Evolução do Investimento e Escopo Operacional (2023-2025)

Ano	Nº de Eventos	Investimento Total R$
2023	13	R$ 4.190.573,00
2024	20	R$ 5.700.068,40
2025	17	R$ 2.239.056,00

Fonte: Os autores.

5.2 INTERIORIZAÇÃO E SISTEMAS LOCAIS DE INOVAÇÃO

A distribuição geográfica evidenciada a seguir, na Tabela 2, não reflete apenas uma descentralização administrativa, mas a aplicação prática da teoria de Cassiolato e Lastres (2005) sobre a importância dos Sistemas Locais de Inovação. Ao garantir que 41,2% das ações em 2025 ocorressem fora da Região Metropolitana, o InovaPop ataca a "miopia urbana" — a tendência histórica de concentrar recursos tecnológicos apenas em capitais.

Para Stiglitz (2014), a construção de uma "sociedade de aprendizagem" depende da redução do hiato de conhecimento entre os polos globais e as realidades locais. Quando o programa leva eventos como o "Agricultura in Foco" para a região do Caparaó ou o "ESX" para o Norte do estado, ele não está apenas promovendo um evento, mas institucionalizando o aprendizado tecnológico em territórios historicamente marginalizados da fronteira científica.

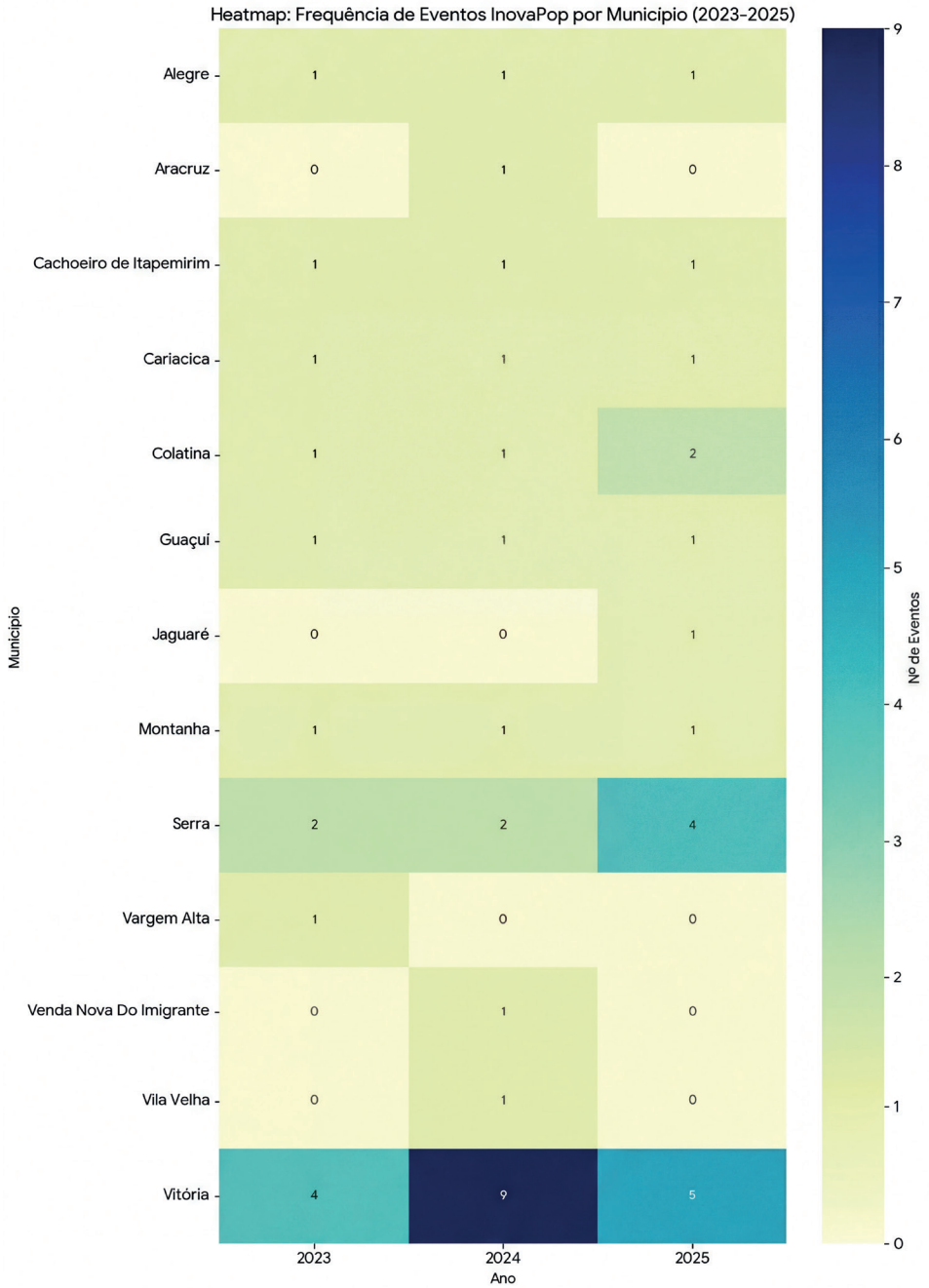
Tabela 2 – Distribuição de Eventos por Microrregião do Espírito Santo

Microrregião	2023	2024	2025	Total
Metropolitana	7	13	10	30
Caparaó	2	2	2	6
Rio Doce	1	2	2	5
Central Sul	2	1	1	4
Nordeste	1	1	2	4
Sudoeste Serrana	0	1	0	1

Fonte: Os autores.

Já a Figura 1 (Mapa de Frequência) ratifica que municípios como Alegre, Guaçuí e Montanha tornaram-se nós ativos de uma rede de inovação. Essa capilaridade é essencial para que o "transbordamento" (*spillover*) do conhecimento ocorra. Como resultado, a inovação deixa de ser um conceito abstrato da capital e passa a ser uma ferramenta de desenvolvimento vocacional, respeitando as competências produtivas de cada microrregião e transformando o interior capixaba em um laboratório de experimentação tecnológica descentralizada.

Figura 1. Mapa de Frequência



Fonte: Espírito Santo (2025).

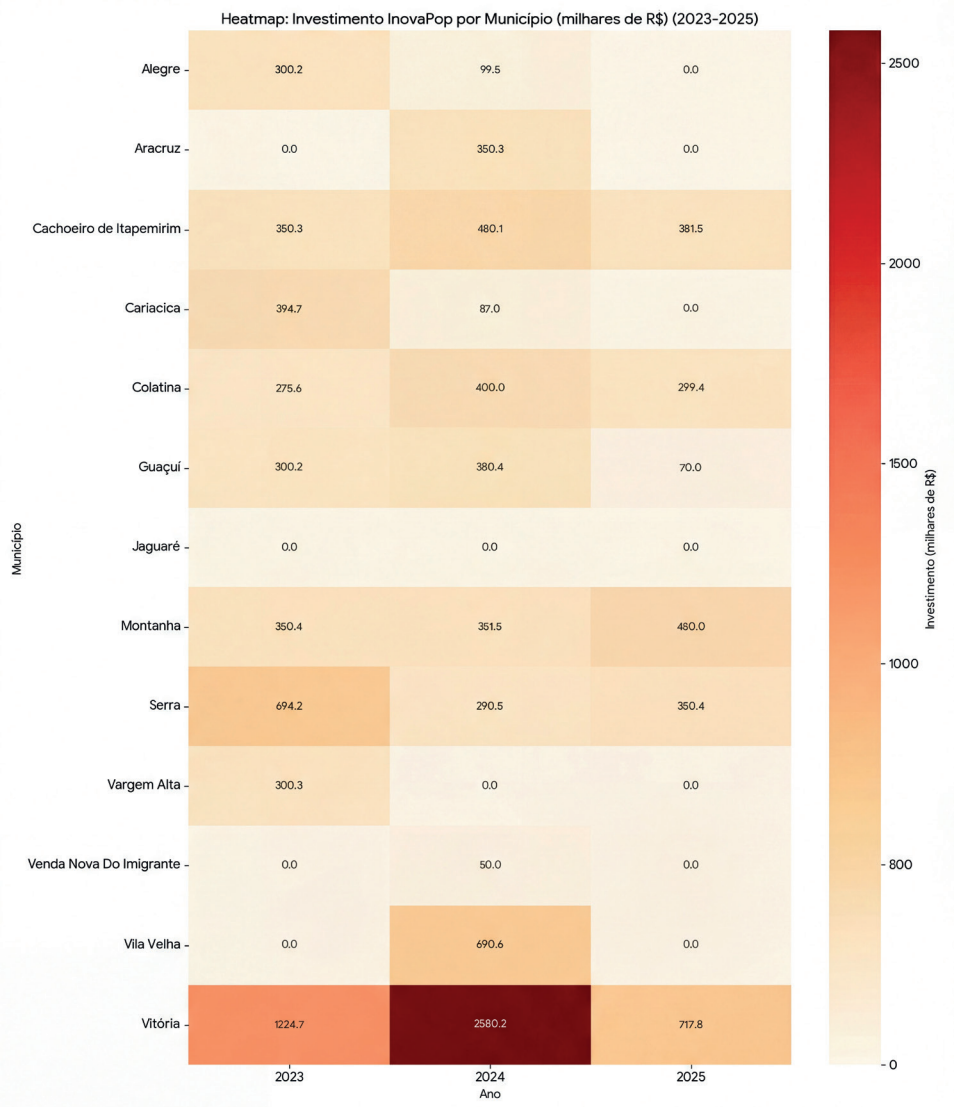
5.3 INTERAÇÃO SOCIAL E POPULARIZAÇÃO COMO ENGAJAMENTO

A análise das propostas técnicas e dos manuais da SECTI revela que a eficácia do InovaPop reside na arquitetura de seus espaços. Ao exigir arenas de conhecimento com média de 250m², o programa operacionaliza o que Lundvall (1992) define como "inovação por interação" (*learning-by-interacting*). Nesses ambientes, a barreira entre o produtor de ciência (startups e ICTs) e o usuário final (cidadão) é diluída.

Diferente do "modelo de déficit" criticado por Lewenstein (2003), onde a ciência é "entregue" de forma passiva, o modelo adotado nas feiras capixabas promove o engajamento público. O cidadão não é apenas um espectador; ele interage com o protótipo da startup, questiona o pesquisador e visualiza a aplicabilidade da ciência em seu cotidiano. Essa dinâmica é o que Piccoli e Panizzon (2021) identificam como a validação social da atividade científica.

Entretanto, a Figura 2 (Mapa de Investimento) e os dados parciais de 2025 impõem uma reflexão crítica baseada em Vidal e Castro (2022). Embora o alcance de público e a montagem física sejam robustos, a métrica de "investimento por evento" ainda não captura a inovação incremental gerada após a feira. O desafio para a gestão pública é converter o "impacto do momento" (o evento) em um "fluxo de inovação permanente". A persistência de investimentos no interior sugere que o Estado está assumindo o risco empreendedor (Mazzucato, 2014), mas a sustentabilidade dessa política exigirá métricas que acompanhem se as interações iniciadas nas arenas do InovaPop resultaram em novos registros de patentes, abertura de empresas ou modernização de processos produtivos locais a longo prazo.

Figura 2. Mapa de Investimento



Fonte: Espírito Santo (2024).

6. CONCLUSÕES

A análise da política de popularização da inovação no Espírito Santo (2023-2025) permite concluir que o Estado assumiu um papel protagonista na indução do desenvolvimento regional, transcendendo a função passiva de regulador. A trajetória do Programa InovaPop evidencia que a democratização do acesso à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) é uma estratégia deliberada de fortalecimento da soberania tecnológica local.

6.1 O ESTADO EMPREENDEDOR E A CONSOLIDAÇÃO DE SISTEMAS REGIONAIS

Os resultados financeiros, notadamente o salto de 36% no investimento entre 2023 e 2024, corroboram a tese de Mazzucato (2014) sobre o Estado Empreendedor. Ao alocar recursos expressivos em feiras de mobilização, o governo capixaba não apenas "corrigiu falhas", mas moldou um mercado de inovação, assumindo o risco de criar a infraestrutura necessária para a interação social.

Simultaneamente, o avanço do programa sobre as microrregiões do interior (Caparaó, Rio Doce e Central Sul) atende às recomendações de Cassiolato e Lastres (2005). Ao reconhecer as especificidades locais e fomentar Sistemas Regionais de Inovação fora do eixo metropolitano, o InovaPop combate a "miopia urbana" e promove o que Stiglitz (2014) define como a redução das assimetrias de conhecimento. A evidência de que em 2025 o investimento liquidado no interior superou o da capital é o indicador mais contundente do cumprimento do dever constitucional de descentralização previsto na EC nº 85/2015.

6.2 LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

Apesar do sucesso operacional, o estudo ratifica a preocupação de Vidal e Castro (2022) quanto à precariedade das métricas de impacto no contexto brasileiro. O InovaPop, embora maduro em sua execução administrativa, conforme atesta a Portaria SECTI nº 008-S/2025, ainda carece de indicadores que capturem o transbordamento (*spillover*) da inovação incremental para as cadeias produtivas locais. Como recomendações para a sustentabilidade da política, aponta-se:

- A integração definitiva entre as arenas de conhecimento do InovaPop e o sistema de educação profissional técnica estadual;
- O desenvolvimento de metodologias de acompanhamento longitudinal para mensurar a conversão de vocações científicas despertadas em novos empreendimentos tecnológicos;
- A manutenção da blindagem orçamentária dos fundos de difusão, protegendo o ciclo de "destruição criadora" (Aghion; Howitt, 1992) de oscilações fiscais de curto prazo.

Em última análise, o modelo de popularização do Espírito Santo demonstra que o direito fundamental de acesso às inovações (Lôbo; Mól, 2021) só se torna efetivo quando o Estado atua como indutor de cultura e rede. Dessa forma, o InovaPop deixa de ser um calendário de eventos para consolidar-se como a infraestrutura imaterial de uma sociedade que aprende e inova em todo o seu território.

REFERÊNCIAS

AGHION, P.; HOWITT, P. A model of growth through creative destruction. **Econometrica**, [s. l.], v. 60, n. 2, p. 323-351, 1992.

BARTELMEBS, R. C.; SILVA, J. A. da. Rede de divulgação e popularização de ciência, tecnologia & inovação (CT&I) no extremo sul gaúcho. **Revista Extensão em Foco**, [s. l.], n. 12, p. 1-16, 2016.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Sistemas de inovação e desenvolvimento**: as implicações de política. São Paulo: EDUC, 2005.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional(SECTI). **Heatmap:** investimento InovaPop por Município (2023-2025). Vitória: SECTI, 2024. Disponível em: secti.es.gov.br. Acesso em: 14 dez. 2026. .

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional(SECTI). **Heatmap:** frequência de eventos InovaPop por Município (2023-2025). Vitória:SECTI, 2025. Disponível em:https://secti.es.gov.br/InovaPop. Acesso em: 14 dez. 2025.

GERMANO, M. G.; KULESZA, W. A. Popularização da ciência: uma revisão conceitual. **Caderno Brasileiro de Ensino de Física**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 7-25, 2007.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 4. ed. Campinas: Alínea, 2009.

LEWENSTEIN, B. V. **Models of public understanding of science**: the communication help. Ithaca: Cornell University, 2003. (Technical report).

LÔBO, E.; MÓL, A. L. R. O direito fundamental de acesso às inovações tecnológicas e a omissão do estado brasileiro na adoção de políticas públicas para sua proteção. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário de Itaúna,** Itaúna, 2021..

LUNDVALL, B.-Å. **Innovation as an interactive process**: from user-producer interaction to the system of innovation. London: Pinter Publishers, 1992.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

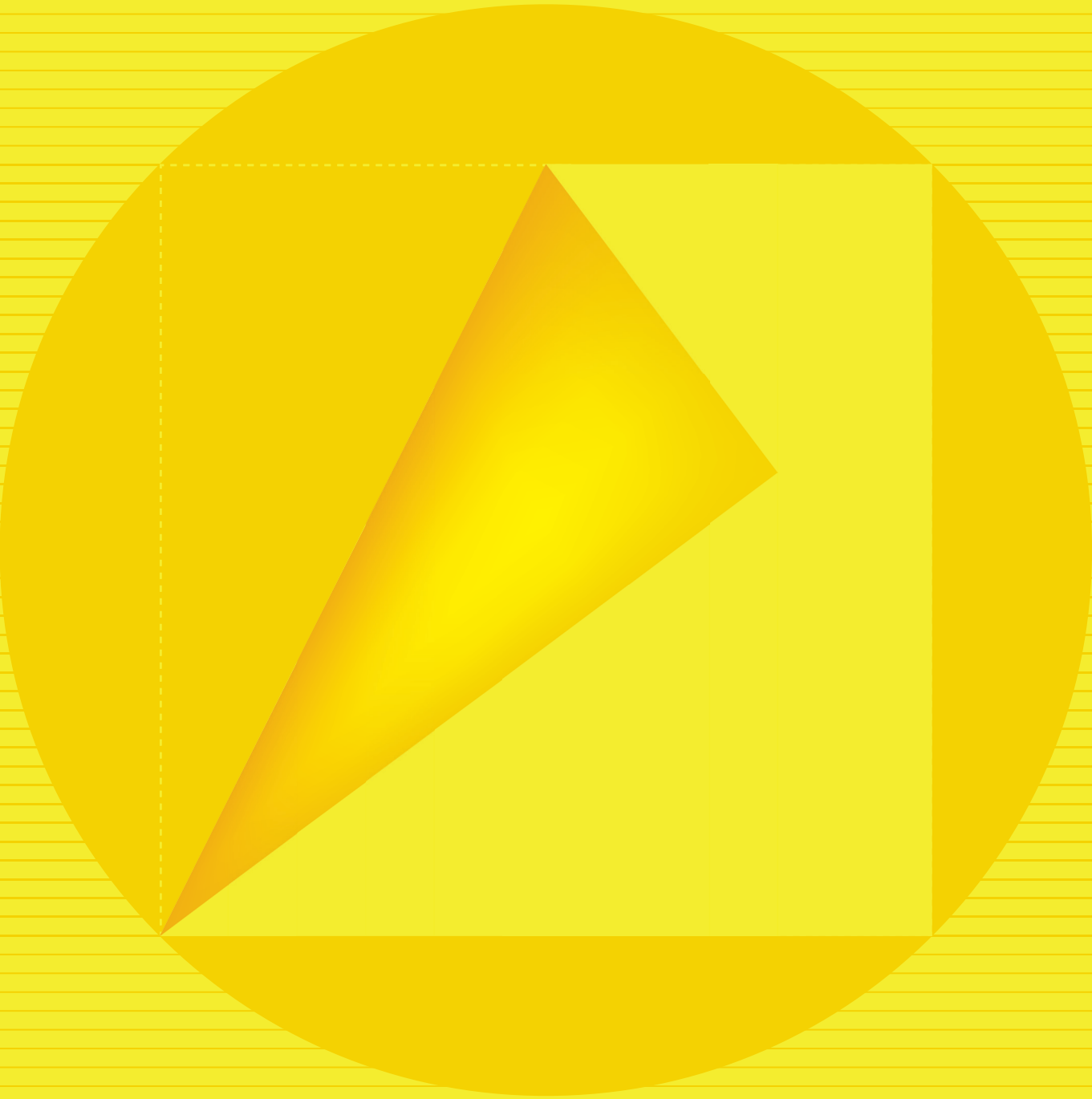
OLIVEIRA, B. B. de; OLIVEIRA, E. F. de. Inovação tecnológica e desenvolvimento no Brasil sob a perspectiva constitucional. **Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 23-39, 2019.

PICCOLI, M. S. de Q.; PANIZZON, M. A popularização do conhecimento científico como forma de interação entre a academia e a sociedade. **Revista Brasileira de Pós-Graduação (RBPG)**, Brasília, DF, v. 17, n. 37, 2021.

SECTI-ES. **Manual para organização de eventos, feiras e seminários de mobilização para ciência e inovação**. Vitória: SECTI, 2024.

STIGLITZ, J. E. **Creating a learning society**: a new approach to growth, development, and social progress. New York: Columbia University Press, 2014.

VIDAL, T. L.; CASTRO, M. C. D. e. Inovação em uma perspectiva teórica contextualizada à realidade brasileira. **Revista Valore**, [s. l.], v. 7, p. 161-178, 2022. Edição Especial.



Elton Siqueira Moura

Inovação, Ciência, Tecnologia e Governo Digital no Espírito Santo: instrumentos e capacidades do Estado

Elton Siqueira Moura

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, ocupa o cargo de Diretor de Inovação da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), onde lidera iniciativas de fomento a startups, transferência de tecnologia e fortalecimento de ecossistemas de inovação. Possui vasta experiência na gestão de políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), com foco na articulação entre academia e mercado. Atuou em projetos estratégicos junto ao Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes) e em programas de desenvolvimento sustentável e maturidade organizacional.

1. INTRODUÇÃO

O debate atual sobre modernização do Estado une duas agendas antes separadas: (i) políticas de CT&I, voltadas ao desenvolvimento de competências e à conexão com o setor produtivo; e (ii) políticas de governo digital, focadas na digitalização de processos e no uso de dados para melhorar os serviços públicos.

As Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) são iniciativas governamentais que apoiam a pesquisa básica, a inovação e a comercialização dessas inovações, caso apontem potencial de negócio. Essas políticas podem acelerar o desenvolvimento industrial e impulsionar o crescimento econômico regional (de Paulo, Rabelo, Dias, Júnior e Mafra, 2023).

A ciência, tecnologia e inovação (CT&I) são essenciais para garantir o crescimento sustentável de qualquer região, especialmente no Espírito Santo, que vem impulsionando o crescimento dos investimentos desde 2019. A participação do governo estadual junto aos integrantes do ecossistema de CT&I – com destaque para os membros da tríplice hélice (governo, universidades e setor produtivo) – é decisiva nesse processo.

De acordo com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (CGEE, 2025), a produção científica no Espírito Santo caracteriza-se por uma base sólida e diversificada, demonstrando aptidão para gerar conhecimento relevante e responder, por meio da inovação, aos desafios atuais. Nesse sentido, é importante que as políticas públicas continuem apoiando os investimentos a fim de tornar a produção científica um vetor de desenvolvimento sustentável, competitivo e inclusivo.

Este capítulo possui dois propósitos centrais. Primeiramente, busca organizar o conjunto de políticas e instrumentos vinculados à CT&I e ao governo digital no Espírito Santo, contemplando os principais atores, normas e soluções estruturantes atualmente vigentes. Em seguida, apresenta as ações que a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) vem realizando pela ciência, tecnologia, inovação e extensão no período de 2019 a 2026.

A organização do texto é a seguinte: a seção 2 descreve a metodologia e as fontes; a seção 3 apresenta um referencial analítico para integrar CT&I e governo digital; a seção 4 sintetiza o panorama institucional capixaba; a seção 5 detalha instrumentos e políticas; a seção 6 discute evidências e aprendizados recentes; a seção 7 trata dos desafios e riscos. Por fim, a seção 8 traz considerações finais.

2. METODOLOGIA E FONTES

A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa e documental, em que foram analisados: (a) marcos normativos federais e estaduais referentes a governo digital, dados abertos, proteção de dados e transparência; (b) documentos de planejamento e comunicados institucionais de órgãos do Governo do Estado; (c) informações acessíveis em portais públicos, em especial o Portal Dados Abertos do Espírito Santo. As consultas realizadas em portais e páginas eletrônicas ocorreram em janeiro de 2026, sendo as datas de acesso devidamente registradas para assegurar a reprodutibilidade.

Não se pretende fazer uma avaliação de impactos causais; em vez disso, apresenta-se uma narrativa com foco analítico-descritivo, integrando dados administrativos a conceitos de inovação na gestão pública. Essa estratégia tem como objetivo evidenciar decisões institucionais, dilemas,

oportunidades de coordenação entre setores e está alinhada à proposta de um livro sobre políticas públicas.

3. REFERENCIAL ANALÍTICO: POLÍTICA DE INOVAÇÃO E GOVERNO DIGITAL

A articulação entre CT&I e governo digital exige planejamento e gestão de políticas públicas integradas. Políticas de inovação funcionam melhor quando seus instrumentos são coordenados nos diversos níveis governamentais, sendo a coerência fundamental (Flanagan; Uyarra; Laranja, 2011). Assim, a escolha por incentivos, crédito, compras públicas ou outras ações deve seguir critérios claros que atendam às necessidades do sistema de inovação (Borrás; Edquist, 2013).

No âmbito do governo digital, modelos internacionais destacam que a digitalização vai além da simples informatização de processos existentes; ela demanda redesenho organizacional, uso intensivo e responsável de dados, integração de canais e governança com múltiplos atores. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sintetiza essa transformação em dimensões como "*digital by design*", setor público orientado por dados, governo como plataforma, abertura por padrão, foco no usuário e proatividade (OCDE, 2020). Ademais, a agenda de governo digital se relaciona a abordagens de maturidade GovTech, que envolvem pilares como sistemas centrais de governo, prestação de serviços, engajamento cidadão e habilitadores (Banco Mundial, 2022).

O conceito de valor público exige que a transformação digital e a política de CT&I sejam avaliadas pelo impacto social, como acesso, transparência, integridade, regulação, sustentabilidade e confiança nas instituições. Criar valor público demanda estratégia, legitimidade e capacidade operacional para políticas duráveis (Moore, 1995).

Por fim, missões e desafios podem operar como "mecanismos de alinhamento" entre CT&I e governo digital. A abordagem orientada a missões sugere que o Estado pode mobilizar capacidades científico-tecnológicas e instrumentos diversos para objetivos claros, mensuráveis e com prazos, promovendo inovação por meio de coordenação e experimentação (Mazzucato, 2018). No caso capixaba, missões podem ser territorializadas por microrregiões e conectadas a serviços digitais e dados, ampliando a capacidade de monitoramento e de aprendizado de políticas.

4. PANORAMA INSTITUCIONAL CAPIXABA

O arranjo institucional de CT&I no Espírito Santo envolve, entre outros atores, principalmente, a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (Secti) e a Fapes. Com relação à Fapes, responsável pelo Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec), esta possui instrumentos de fomento importantes para o estímulo e apoio ao desenvolvimento científico, tecnológico, à inovação e à extensão acadêmica no Espírito Santo. Em paralelo, a política de governo digital se organiza em torno de órgãos setoriais e de soluções transversais operadas por estruturas especializadas de tecnologia, com destaque para o Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo (Prodest), responsável por iniciativas estruturantes de transformação digital do Executivo estadual.

Cabe destacar a Mobilização Capixaba pela Inovação (MCI), movimento estratégico no Espírito Santo que integra importantes agentes do ecossistema de inovação local, incluindo o setor empresarial, a academia e representantes governamentais estaduais. Como resultado desta iniciativa, foi criada uma subconta no Funcitec, alimentada com recursos oriundos do Tesouro Estadual, provenientes de compensação tributária dos programas INVEST-ES e COMPETE-ES. A administração desses recursos é conduzida pela Fapes, sob supervisão da Secti e do Comitê Diretivo do Funcitec/MCI.

A elaboração do Plano Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTI-ES) é um exemplo de esforço de planejamento estratégico de médio prazo. Informações institucionais registram que, ao longo de aproximadamente duas décadas, o Estado investiu mais de R$ 1 bilhão no fomento à CT&I e, para apoiar a formulação do plano, contratou o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) com recursos do Funcitec, em processo participativo e alinhado a diretrizes nacionais (Secti, 2024). Mesmo antes de sua conclusão, o processo de planejamento foi relevante por estruturar visão, priorização e governança, criando um ponto de ancoragem para a convergência com o governo digital.

O governo digital se concretiza por meio de plataformas e serviços amplos, impactando diretamente a capacidade do Estado. Entre essas iniciativas estão a identidade digital (Acesso Cidadão), a tramitação eletrônica e a gestão de documentos (E-Docs) e o Portal Dados Abertos. Essas

ferramentas, em conjunto, formam uma rede pública digital que reduz desigualdades, uniformiza procedimentos e possibilita o reaproveitamento de soluções de forma abrangente.

5. INSTRUMENTOS E POLÍTICAS DE CT&I NO ESPÍRITO SANTO

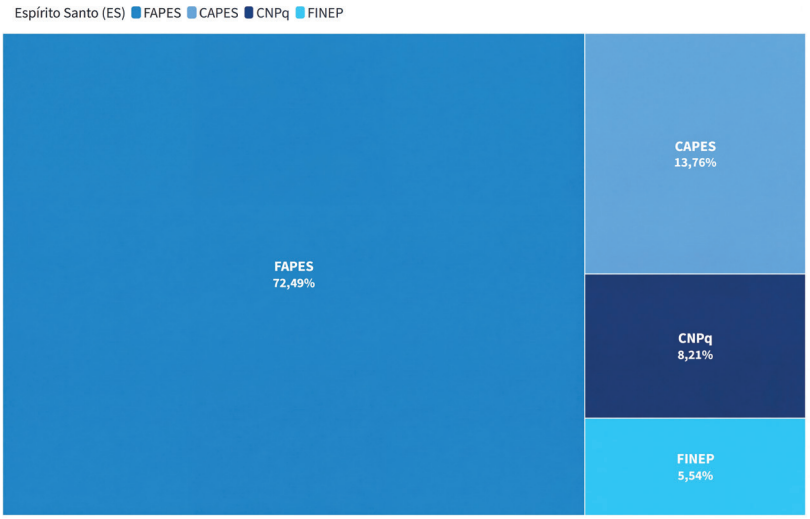
A política estadual de CT&I costuma mobilizar um conjunto de instrumentos clássicos: editais de fomento à pesquisa (básica e aplicada), bolsas de formação, apoio à inovação em empresas, extensão acadêmica e tecnológica e programas cooperativos entre academia, setor empresarial e governo. A atuação da Fapes como gestora do Funcitec e do Funcitec/MCI a coloca como a principal fomentadora do desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação no Espírito Santo (Governo do Estado do Espírito Santo, s.d.).

Uma agenda contemporânea de CT&I no nível subnacional exige instrumentos de demanda, como compras públicas para inovação e contratação digital orientada a resultados. A integração entre SECTI, Fapes e áreas técnicas pode tornar o Estado um "cliente inteligente", reduzindo *lock-in*, aumentando a concorrência qualificada e estimulando mercados locais de GovTech. Editais devem prever interoperabilidade, abertura de APIs e padrões de segurança desde a concepção.

Ainda no plano de capacidades, o Sistema UniversidadES pode atuar como plataforma de integração com a educação profissional e superior e com a pesquisa, potencializando programas de formação em competências digitais, dados, cibersegurança e gestão da inovação no setor público. A convergência entre UniversidadES e governo digital pode ser operacionalizada por meio de trilhas formativas para servidores e estudantes, laboratórios de inovação aplicada e residências técnicas em órgãos públicos.

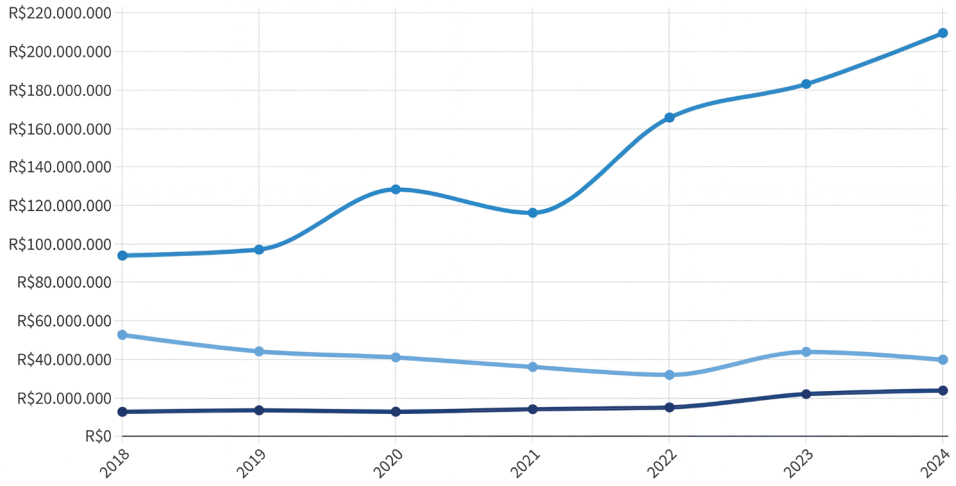
Em 2024, as agências federais de fomento investiram 27,51% do total destinado à CT&I no Espírito Santo, enquanto a Fapes foi responsável por 72,5% de todos os investimentos no mesmo período (Gráfico 1). Entre 2018 e 2024, com valores ajustados pelo IPCA para janeiro de 2025, a Fapes investiu mais em CT&I do que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Gráfico 2) (Instituto Serrapilheira, 2025). Esses números revelam a importância da Fapes na manutenção da política de investimentos em CT&I no Espírito Santo.

Gráfico 1 – Investimento em CT&I por agência em 2024



Fonte: Rede de Coleta de Validação (SoU_Ciência/CONFAP, a partir dos dados informados pelas 27 FAPs

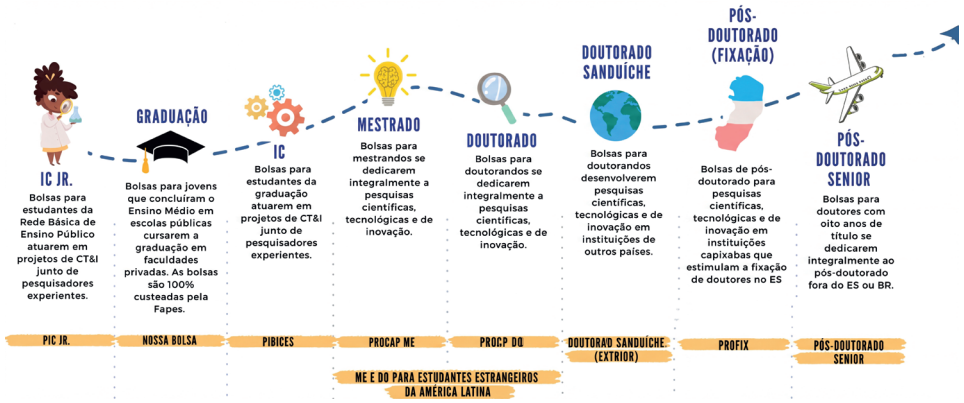
Gráfico 2 – Investimento em CT&I - Série histórica 2018/2024



Fonte: Rede de Coleta de Validação (SoU_Ciência/CONFAP, a partir dos dados informados pelas 27 FAPs

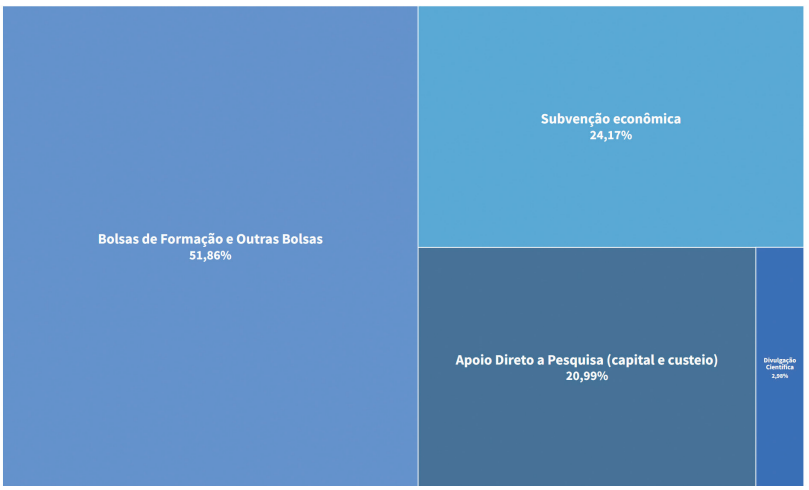
A Fapes prioriza o investimento na formação científica da população capixaba, reconhecendo que o progresso científico, tecnológico e inovador está atrelado à qualificação de recursos humanos. Por meio de editais destinados a estudantes do ensino básico à pós-graduação (Figura 1 – Trilha da formação científica e os editais.), a Fundação contribui para o fortalecimento da base científica no Espírito Santo e para o desenvolvimento de soluções com impacto positivo para a sociedade.

Figura 1 – Trilha da formação científica e os editais.



Fonte: Fapes (2023)

Gráfico 3 – Fomento à pesquisa da Fapes em 2024



Fonte: Rede de Coleta de Validação (SoU_Ciência/CONFAP, a partir dos dados informados pelas 27 FAPs

Os dados indicam que 51,86% dos investimentos em 2024 se destinaram às bolsas de formação nas diferentes fases da trilha de formação científica (Gráfico 3) (Instituto Serrapilheira, 2025).

Em se tratando de inovação, a Fapes possui um conjunto de editais voltados ao ecossistema de inovação que permitem que uma ideia possa se desenvolver como um empreendimento inovador, validado pelo mercado, alcançando níveis de escala e ultrapassando as fronteiras do estado e do Brasil.

Os editais destacam o Espírito Santo como referência nacional em inovação, especialmente pelo Programa Centelha, desenvolvido em parceria com Finep, Fapes e Certi. Nas duas edições, o estado liderou em número de propostas entre todas as unidades da federação.

Com o propósito de aprimorar a competitividade das empresas do Espírito Santo, a Fapes anunciou uma chamada destinada ao incentivo da colaboração com Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT) ou Instituições de Ensino Superior (IES) locais, visando promover a adoção de tecnologias avançadas no ambiente empresarial. Este edital representa o maior volume de recursos já destinado pela Fapes à subvenção econômica, contemplando projetos com valores entre R$ 500.000,00 e R$ 3.000.000,00.

O destaque deste edital, além da oferta de recursos de subvenção, reside no fato de ter sido o primeiro edital de fluxo contínuo promovido pela Fapes, contemplando pesquisa e inovação desenvolvidas por ICTs ou IES, em parceria com empresas.

Essas iniciativas fortalecem o Funcitec como importante fonte de recursos para o ecossistema de CT&I e trazem maior previsibilidade às políticas de fomento, enquanto a Fapes concentra a capacidade técnica para gerir projetos, desde o desenho até o acompanhamento (Governo do Estado do Espírito Santo, s.d.).

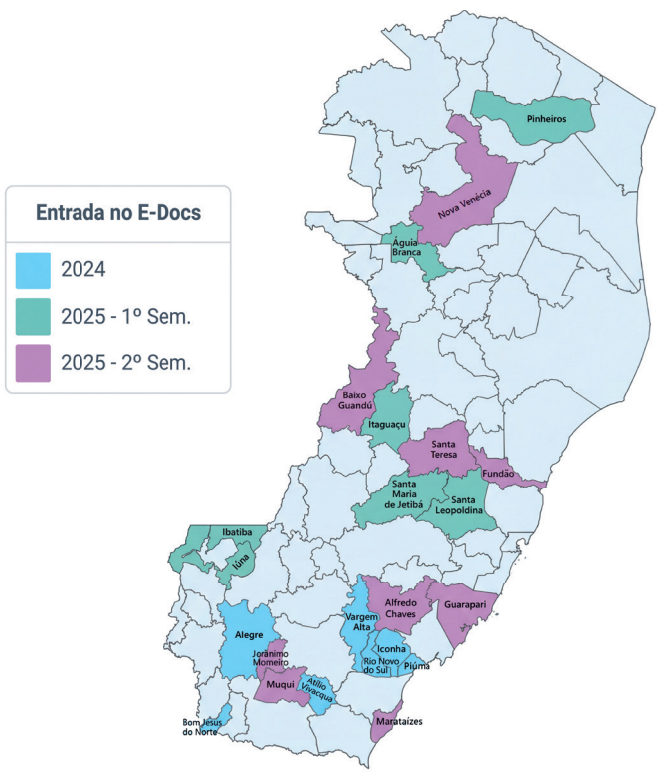
O Espírito Santo apresenta um ecossistema de inovação em expansão, composto por parques tecnológicos, incubadoras e aceleradoras voltadas ao suporte a startups e negócios inovadores. Apesar dos avanços recentes nessa área, persistem oportunidades de ampliar investimentos em infraestrutura, educação e pesquisa (Verejão *et al.,* 2024). Existem oportunidades significativas para progressos futuros.

6. EVIDÊNCIAS E APRENDIZADOS: O QUE AS INICIATIVAS ESTRUTURANTES SUGEREM

Evidências recentes no Espírito Santo mostram avanços em escala de usuários, eficiência interna e expansão territorial. A alta adesão ao Acesso Cidadão destaca a identidade digital como serviço público essencial, desde que sejam assegurados a minimização de dados, a segurança e a transparência.

O E-Docs já opera em escala e traz impactos ambientais, financeiros e de gestão documental. A expansão para os municípios evidencia que a transformação digital promove sustentabilidade e padronização administrativa. Em janeiro de 2026, 23 dos 78 municípios capixabas estavam prontos para operar o sistema (Figura 2) (Sistema E-Docs, 2026). Soluções estruturantes geram mais benefícios quando implementadas em rede, destacando a importância da governança conjunta entre Estado e municípios.

Figura 2 – Distribuição do E-Docs em escala nos municípios



Fonte: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo (2025).

O Portal Dados Abertos, por sua vez, sugere uma base para políticas de dados orientadas a resultados. A existência de dezenas de organizações publicadoras e de centenas de conjuntos de dados abre espaço para três usos de alto valor: (a) inteligência de gestão e avaliação de políticas (monitoramento); (b) inovação social e controle social (transparência e participação); e (c) inovação econômica (reuso por startups, empresas e pesquisadores). Para converter potencial em impacto, é necessário orientar a abertura por prioridades, garantindo que dados críticos sejam atualizados e integrados a serviços e painéis.

Essas iniciativas destacam a importância das capacidades digitais estatais, como arquitetura, infraestrutura, segurança, gestão de produtos e atendimento. Experiências internacionais mostram que governos digitalmente maduros investem continuamente em equipes e mecanismos de coordenação para evitar fragmentação e duplicidade (OCDE, 2020).

7. DESAFIOS E RISCOS PARA UMA AGENDA INTEGRADA

Apesar dos avanços, a integração entre CT&I e governo digital ainda enfrenta desafios estruturais, especialmente em governança e interoperabilidade. O primeiro desafio se refere aos sistemas setoriais, que costumam ser criados com padrões diferentes, dificultando a integração. Leis e decretos recentes destacam a importância da unificação, da linguagem simples, do compartilhamento seguro de dados e do foco no usuário. É essencial estabelecer padrões de interoperabilidade, catálogo de *Application Programming Interfaces* (APIs) e arquitetura corporativa para evitar silos administrativos.

O segundo desafio diz respeito à proteção de dados e à segurança cibernética. Com o crescimento dos serviços digitais e o aumento dos bancos de dados, a superfície exposta a ataques se amplia e os riscos de incidentes crescem. A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) apresenta princípios e fundamentos legais para o tratamento de dados pessoais, porém sua aplicação demanda governança efetiva — o que inclui nomeação de encarregados, elaboração de inventário de dados, realização de avaliações de impacto, controle rigoroso de acesso, registro de logs e procedimentos de resposta a incidentes (Brasil, 2018). Em âmbito federal, tanto a Política Nacional de Cibersegurança quanto a Estratégia Nacional de Cibersegurança ressaltam

a importância da gestão de riscos e da resiliência dos serviços essenciais (Brasil, 2023; Brasil, 2025).

O terceiro desafio é a inclusão e as capacidades digitais. A oferta de serviços digitais não elimina, por si só, desigualdades de acesso à conectividade, a dispositivos e ao letramento digital. Portanto, políticas de governo digital devem incorporar desenho inclusivo, múltiplos canais de atendimento, acessibilidade e estratégias de apoio ao cidadão, além de formação continuada de servidores. Essa dimensão é coerente com recomendações internacionais que destacam inclusão, acessibilidade e "*secure by design*" como princípios de governos digitais maduros (United Nations, 2024).

O quarto desafio é o financiamento e a sustentabilidade do portfólio. Soluções estruturantes demandam investimentos continuados (infraestrutura, manutenção, evolução, observabilidade e suporte), para assegurar continuidade e níveis adequados de serviço. Nesse ponto, a articulação entre instrumentos de CT&I (por exemplo, projetos de pesquisa aplicada e inovação) e a gestão de governo digital pode ampliar a capacidade de evolução tecnológica com menor custo marginal, desde que haja governança de priorização e avaliação.

O quinto desafio envolve o uso da inteligência artificial para alinhar resultados entre CT&I e governo digital. Ela pode aprimorar serviços públicos, acelerar conhecimento e tecnologia, aumentar a eficiência estatal e melhorar o gasto público. Porém, sem boa gestão, pode perpetuar desigualdades existentes.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Espírito Santo apresenta um conjunto relevante de bases institucionais para integrar CT&I e governo digital. A existência de instrumentos de fomento (com destaque para o Funcitec, Funcitec/MCI e a Fapes), processos de planejamento como o PCTI-ES e soluções estruturantes como Acesso Cidadão, E-Docs e Portal Dados Abertos indicam trajetória de consolidação de capacidades estatais digitais. É preciso transformar esses ativos em uma estratégia integrada orientada a resultados, com governança, padrões e indicadores.

Do ponto de vista de políticas públicas, o principal risco é a fragmentação: iniciativas isoladas, sem padrões e sem coordenação, tendem a

produzir redundância, custos elevados e menor valor para o cidadão. Em contrapartida, uma lógica de plataforma — com identidade digital, processo eletrônico e dados como bens públicos digitais — aumenta a capacidade de o Estado experimentar, aprender e escalar inovação, inclusive em parceria com a academia e o setor econômico. A integração entre CT&I e governo digital, portanto, deve ser tratada como estratégia de Estado, e não apenas como agenda setorial de tecnologia.

O ecossistema de CT&I do Espírito Santo tem potencial para formar talentos que atendam às demandas do governo digital. Trilhas formativas contínuas em ciência ou empreendedorismo fortalecem competências digitais em estudantes e servidores, promovendo entregas conjuntas entre CT&I e governo digital.

Por fim, a inteligência artificial consolida-se como um vetor estratégico para pesquisa e inovação, ao potencializar a geração de conhecimento com maior velocidade, escala e precisão. No âmbito da pesquisa, a IA acelera ciclos científicos por meio da automação de tarefas intensivas, possibilita a análise de grandes volumes de dados e aprimora a qualidade de previsões e simulações. Tais avanços resultam em redução de custos e de tempo de experimentação, além de contribuir para maior reprodutibilidade, quando devidamente gerenciada. Em relação à inovação, a IA fomenta ganhos expressivos de produtividade e viabiliza o desenvolvimento de novos produtos, serviços e modelos de negócio.

A inteligência artificial pode melhorar o governo digital ao transformar dados públicos em políticas eficazes, serviços mais simples e decisões ágeis. Para garantir confiança e sustentabilidade, deve-se unir inovação à governança, prezando pela qualidade dos dados, segurança, proteção da privacidade, mitigação de vieses, explicabilidade e responsabilização, sem comprometer direitos.

REFERÊNCIAS

BORRÁS, Susana; EDQUIST, Charles. The choice of innovation policy instruments. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 80, n. 8, p. 1513-1522, 2013.

BRASIL. [Decreto nº 11.856, de 26 de dezembro de 2023]. Institui a Política Nacional de Cibersegurança e o Comitê Nacional de Cibersegurança. **Diário Oficial da União**,

Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11856.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. [Decreto nº 12.573, de 4 de agosto de 2025]. Institui a Estratégia Nacional de Cibersegurança - E-Ciber. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12573.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. [Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018]. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Arquivo Público do Estado do Espírito Santo. **Expansão do E-Docs avança com implantação em mais três municípios do Espírito Santo**. Vitória, 2025. Disponível em: https://ape.es.gov.br/Notícia/expansao-do-e-docs-avanca-com-implantacao-em-mais-tres-municipios-do-espirito-santo. Acesso em: 14 dez. 2025.

FLANAGAN, Kieron; UYARRA, Elvira; LARANJA, Manuel. Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. **Research Policy**, v. 40, n. 5, p. 702-713, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Conselhos, fundos e comitês**: Funcitec. [s.d.]. Disponível em: https://inovacaoedesenvolvimento.es.gov.br/conselhos-fundos--e-comites-2. Acesso em: 8 jan. 2026.

INSTITUTO SERRAPILHEIRA. **FAPs no contexto nacional de CT&I**. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://souciencia.unifesp.br/dados-fctesp/faps/faps-no-contexto--nacional-de-ct-i. Acesso em: 16 jan. 2026.

MAZZUCATO, Mariana. **Mission-oriented research & innovation in the European Union**: a problem-solving approach to fuel innovation-led growth. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível em: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2019-07/mazzucato_report_2018.pdf. Acesso em: 8 jan. 2026.

MOORE, Mark H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

OECD. **The OECD Digital Government Policy Framework**: six dimensions of a digital

government. Paris: OECD Publishing, 2020. (OECD Public Governance Policy Papers, n. 2). Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/the-oecd-digital-government-policy-framework_f64fed2a-en.html. Acesso em: 14 jan. 2026.

SECTI (Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional). **Estado elabora Plano Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (PCTI-ES) para apoiar desenvolvimento científico sustentável**. [Vitória], 2024. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/estado-elabora-plano-estadual-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-pcti-es-para-apoiar-desenvolvimento-cientifico-sustentavel. Acesso em: 11 jan. 2026.

SISTEMA E-DOCS. **E-DOCS nos municípios**. Espírito Santo, 2026. Disponível em: https://e-docs.es.gov.br/municipios. Acesso em: 16 jan. 2026.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2024**: accelerating digital transformation for sustainable development. New York: United Nations, 2024.

VAREJÃO, [Nome do Primeiro Autor] *et al.* Avanços e desafios da ciência, tecnologia e inovação no Espírito Santo. In: BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo (org.). **Ciência, tecnologia e inovação para um Espírito Santo justo, sustentável e desenvolvido**: contribuições da etapa estadual para a 5ª Conferência Nacional de CT&I. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024. p. 647-671.

WORLD BANK. **GovTech Maturity Index 2022**: update. Washington, DC: World Bank, 2022. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/2022-gtmi. Acesso em: 10 jan. 2026.

Ed.UNIVERSIDADES

Impresso em março de 2026.
Design gráfico em homenagem ao
artista capixaba Dionísio del Santo.