

DIÁLOGOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

ORGANIZADORA
Érica Rios de Carvalho



DIÁLOGOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

ORGANIZADORA
Érica Rios de Carvalho



2020 - Editora Ampla

Copyright © Editora Ampla

Editor Chefe: Leonardo Pereira Tavares

Design da Capa: Editora Ampla

Projeto Gráfico e Editoração: Higor Costa de Brito

Diálogos entre políticas públicas e direito: participação e efetividade na sociedade contemporânea está licenciado sob CC BY 4.0.



Esta licença exige que as reutilizações deem crédito ao criador. Ele permite que os reutilizadores distribuam, remixem, adaptem e construam o material em qualquer meio ou formato, mesmo para fins comerciais.

O conteúdo da obra e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, não representando a posição oficial da Editora Ampla. É permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores. Todos os direitos para esta edição foram cedidos à Editora Ampla.

ISBN: 978-65-88332-14-6

Editora Ampla

Campina Grande – PB – Brasil
contato@amplaeditora.com.br
www.amplaeditora.com.br

CONSELHO EDITORIAL

Bergson Rodrigo Siqueira de Melo - Universidade Estadual do Ceará
Carla Caroline Alves Carvalho - Universidade Federal de Campina Grande
Cícero Batista do Nascimento Filho - Universidade Federal do Ceará
Clécio Danilo Dias da Silva - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Daniela de Freitas Lima - Universidade Federal de Campina Grande
Denise Barguil Nepomuceno - Universidade Federal de Minas Gerais
Dylan Ávila Alves - Instituto Federal Goiano
Érica Rios de Carvalho - Universidade Católica do Salvador
Gilberto de Melo Junior - Universidade Federal de Goiás
Higor Costa de Brito - Universidade Federal de Campina Grande
Italan Carneiro Bezerra - Instituto Federal da Paraíba
Ivo Batista Conde - Universidade Estadual do Ceará
João Henriques de Sousa Júnior - Universidade Federal de Santa Catarina
Joilson Silva de Sousa - Instituto Federal do Rio Grande do Norte
José Cândido Rodrigues Neto - Universidade Estadual da Paraíba
Jose Henrique de Lacerda Furtado - Instituto Federal do Rio de Janeiro
Josenita Luiz da Silva - Faculdade Frassinetti do Recife
Luís Paulo Souza e Souza - Universidade Federal do Amazonas
Luiza Catarina Sobreira de Souza - Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central
Manoel Mariano Neto da Silva - Universidade Federal de Campina Grande
Marcus Vinicius Peralva Santos - Universidade Federal da Bahia
Marina Magalhães de Moraes - Universidade Federal de Campina Grande
Natan Galves Santana - Universidade Paranaense
Nathalia Bezerra da Silva Ferreira - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
Neide Kazue Sakugawa Shinohara - Universidade Federal Rural de Pernambuco
Sabryna Brito Oliveira - Universidade Federal de Minas Gerais
Samuel Miranda Mattos - Universidade Estadual do Ceará
Tatiana Paschoalette Rodrigues Bachur - Universidade Estadual do Ceará
Telma Regina Stroparo - Universidade Estadual do Centro-Oeste
Virginia Tomaz Machado - Faculdade Santa Maria de Cajazeiras
Walmir Fernandes Pereira - Miami University of Science and Technology
Wanessa Dunga de Assis - Universidade Federal de Campina Grande
Wellington Alves Silva - Universidade Estadual de Roraima
Yáscara Maia Araújo de Brito - Universidade Federal de Campina Grande
Yuciara Barbosa Costa Ferreira - Universidade Federal de Campina Grande

2020 - Editora Ampla

Copyright © Editora Ampla

Editor Chefe: Leonardo Pereira Tavares

Design da Capa: Editora Ampla

Projeto Gráfico e Editoração: Higor Costa de Brito

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sueli Costa CRB-8/5213

Carvalho, Érica Rios de

Diálogos entre políticas públicas e direito: participação e efetividade na sociedade contemporânea [livro eletrônico] / Érica Rios de Carvalho. Campina Grande : Editora Ampla, 2020. 286 p.

Formato: PDF

ISBN: 978-65-88332-14-6

1. Políticas públicas 2. Direito 3. Participação política
4. Direitos humanos I. Título

CDD-323

Índice para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas 323

Editora Ampla

Campina Grande – PB – Brasil
contato@ampllaeditora.com.br
www.ampllaeditora.com.br

PREFÁCIO

Esta obra se debruça sobre diálogos entre políticas públicas e direito, trazendo artigos científicos de diversos autores brasileiros acerca da participação e da sua efetividade na sociedade contemporânea. O livro apresenta um olhar interdisciplinar, sendo composto por capítulos escritos por pesquisadores não só da área jurídica, como também de Psicologia, Biologia, Odontologia e Pedagogia.

A divisão dos capítulos parte de temas mais relacionados à participação política por diferentes vias, passando pelas demandas por efetivação dos direitos humanos, sem retrocesso social. Em seguida, transita por violações específicas no âmbito dos direitos a educação, igualdade racial e de gênero, moradia, dignidade física, psíquica e sexual, segurança pública e saúde.

O primeiro capítulo discute em que medida foi eficaz a participação popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados do Brasil. Descreve as vias de participação popular nesse âmbito e discute seus efeitos na tramitação da referida reforma, a partir dos procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica, análise de documentos, estudo de caso e process tracing com elite interviewing, em abordagem qualitativa. Os resultados indicam que, embora tenha havido aumento da participação popular institucional no período sob enfoque, o parlamento aplicou não decisões em relação à reforma política intencionada pelas entidades da sociedade civil que organizaram as provocações ao Poder Legislativo.

Em seguida, o segundo capítulo tem como principal objetivo a análise acerca do Portal e-Democracia e o seu papel para uma maior democracia participativa de, principalmente, inclusão das minorias sociais. Estuda a relação entre a democracia brasileira e a participação popular, investiga o porquê do Portal e-Democracia ser tão necessário para a defesa dos direitos das minorias sociais, bem como explica a importância da participação popular legislativa das minorias sociais. Esta pesquisa parte de fontes bibliográficas primárias e secundárias, com revisão bibliográfica e análise do próprio portal em estudo. O estudo conclui que é essencial a criação de políticas públicas para a participação política das minorias sociais, sendo uma delas o mencionado portal eletrônico, porém esta medida isolada não resolve a presente questão, sendo necessárias políticas públicas de fácil acesso a todos e todas.

O terceiro capítulo aborda as relações que conectam o princípio da vedação ao retrocesso social com as manifestações que apoiam o movimento de retorno da ditadura militar no Brasil no século XXI. Para tanto, no primeiro momento, os autores elucidam os conceitos de vedação ao retrocesso social, bem como o significado do chamado efeito cliquet, o qual corrobora com os ditames fixados do respectivo princípio, haja vista que, no alpinismo, significa que quando atingida uma determinada altura, não se pode mais voltar. Contextualizam, ademais, as heranças e as consequências da ditadura militar no Brasil, além de analisarem as manifestações que têm ocorrido na atualidade em prol de um retrocesso ao período ditatorial. O trabalho comprova que a volta da ditadura militar seria uma afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social, uma vez que extinguiria e revogaria direitos fundamentais já consolidados no ordenamento jurídico brasileiro e regressaria a um período autoritário, que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito.

Conectando-se à discussão acerca de retrocessos e inefetividade de direitos, o quarto capítulo mergulha no debate democrático acerca da expansão da educação superior brasileira e das políticas de acesso que promoveram um significativo acréscimo de ingressantes nos cursos de graduação no Brasil. O trabalho atende a pesquisa bibliográfica e fundamenta-se na revisão de literatura com o suporte teórico de autores e legislações da área afim, refletindo sobre o processo de evolução e inclusão mediante a implementação de programas e ações afirmativas para a educação superior que corroboraram para dirimir o caráter elitista impregnado no perfil deste nível de ensino. Embora distante de reparar as injustiças sociais no Brasil, tais políticas geraram um número maior de ingressantes das camadas menos favorecidas da sociedade e, com isso, a representatividade dos grupos denominados de minorias aumentou, ainda que de modo tímido, mas refletindo na redução do déficit de acesso ao ensino superior.

Ainda sobre desigualdades na educação no país, no quinto capítulo as autoras investigam como a discussão sobre o mito da democracia racial no Brasil impulsionou práticas racistas ao longo do tempo e como, a partir de um viés multiculturalista, se assentam as políticas afirmativas, com destaque para a política de cotas para ingresso de negros e pardos nas Universidades, implementadas a partir de 2012. Apontam, para tanto, que a construção deste mito não se coaduna com questões mais modernas e de relevo econômico e social que pautaram a promoção de políticas afirmativas no Brasil.

Nesta senda, as políticas sociais afirmativas de cotas são medidas tomadas pelo Estado, de cunho temporário ou especial, com o objetivo de assegurar igualdade de oportunidades e que foram negadas historicamente para a população afro. Para embasar este artigo, foi utilizada a metodologia de revisão bibliográfica e a análise documental das políticas afirmativas de cotas.

O capítulo seguinte avança que as relações sociais são produtos da vida em sociedade e caracterizam-se, essencialmente, pela interação que há entre seus componentes considerando territórios, culturas, identidade e ideias. Contudo, é da natureza dessa dinâmica social que alguns grupos sociais se sobressaem sobre os demais e imponham seus interesses pessoais acima dos interesses públicos, prejudicando, assim, a concretização de interesses gerais. Dessa maneira, com o intuito de explicar como essas relações de poder e de domínio influenciam na concretização de políticas públicas, o trabalho se propôs a analisar qual o protagonismo que os agentes sociais têm nessa fase. Como exemplo prático dessa discussão acadêmica, analisa-se como a elite governante brasileira busca conciliar seus interesses com a efetivação de políticas públicas habitacionais.

Em outro aspecto de violação de direitos através de deficiências de políticas públicas, o sétimo capítulo analisa a evolução da taxa de homicídios no Brasil, verificando grande heterogeneidade entre os estados. Isso constitui uma deficiência estrutural grave, que compromete as bases do desenvolvimento no país. Assim, o propõe-se o entendimento da correlação das taxas de homicídios no Brasil em um período de 10 anos, verificando que os estados do Rio Grande do Norte, Goiás, Maranhão e Piauí se correlacionaram positivamente, apresentando um aumento na taxa de homicídios, enquanto Espírito Santo e Paraíba obtiveram redução. Diante dos resultados, destaca-se a atenção às políticas de segurança pública e conclui-se que é possível identificar padrões estruturais das distintas dinâmicas de homicídios contribuindo para e informações relevantes que possam subsidiar a implantação e efetividade das políticas públicas no país.

Na seara das violências, o oitavo capítulo destaca aquelas cometidas contra mulheres no ambiente doméstico no bairro de Narandiba, em Salvador-BA. O artigo tem como objetivo geral analisar a possibilidade ou não de ampliação no atendimento às mulheres que sofrem violência doméstica através da unidade do Centro

Judiciário de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSC), órgão vinculado ao Tribunal de Justiça da Bahia, localizado no bairro de Narandiba, em Salvador. Como primeiro objetivo específico, examina se o acolhimento dessas vítimas estaria em conformidade com o regulamento e a missão que fundamenta o trabalho do CEJUSC. Como segundo objetivo específico, reflete sobre a demanda de mulheres, vítimas de agressão doméstica, que passam pela unidade de Narandiba em busca de um apoio ou uma orientação jurídica. Em termos metodológicos, o artigo é qualitativo e analisa o tema proposto utilizando a revisão bibliográfica, a análise de documentos e a observação da autora durante o período de janeiro a outubro de 2019.

As violências domésticas atingem, não raro, a dignidade sexual de crianças e adolescentes. Assim, a conexão para o nono capítulo apresenta as etapas da perícia psicológica nos casos de suspeita de abuso sexual, tendo como enfoque os instrumentos e testes psicológicos mais utilizados nestas avaliações. Os objetivos específicos englobam conceituar avaliação psicológica e abuso sexual, bem como trazer técnicas da Psicologia que melhor respaldem o psicólogo nesse processo de avaliação. O método deste estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica.

A avaliação psicológica pericial difere de outros tipos de avaliação psicológica em função de sua meta final onde atua subsidiando decisões legais quando estas dependem de um entendimento de funcionamento psicológico do(s) envolvidos(s) nos casos de suspeita de abuso sexual de crianças e adolescentes. Abuso sexual é qualquer contato ou interação entre uma criança ou adolescente e alguém em estágio psicosssexual mais avançado do desenvolvimento, na qual a criança ou adolescente estiver sendo usado para estimulação sexual do perpetrador. As avaliações psicológicas têm sido requisitadas em todas as fases de encaminhamento dos casos, da notificação ao processo judicial. Desde a fase inicial ou investigativa, a criança pode passar por inúmeras intervenções (entrevistas, aplicação de testes psicológicos, etc), inclusive de psicólogos que não atuam diretamente com a justiça, mas que acabam colaborando no processo quanto à veracidade da situação de abuso.

Não obstante possam ser vítimas de diversas violações de direitos, por vezes crianças e adolescentes entram em conflito com a lei. Nesse contexto, o décimo capítulo investiga a contribuição da aplicabilidade da entrevista terapêutica no processo de avaliação psicológica de adolescentes em conflito com a lei, descrevendo as

características de adolescentes, explicando a função da Psicologia e elucidando entrevista terapêutica como ferramenta diferencial na avaliação psicológica desses adolescentes. Como metodologia foi realizada uma revisão bibliográfica, com base em livros e artigos científicos, com tratamento particular de publicações da área de Psicologia e da legislação específica sobre os direitos do adolescente.

Como resultados, os adolescentes em conflitos com a lei apresentam características que se fundamentam em aspectos históricos, sociais e culturais e a entrevista terapêutica mostrou-se como importante na contribuição da avaliação psicológica desses adolescentes, uma vez que se dispõe como uma técnica de análise aberta, capaz de se ajustar a diferentes situações clínicas, com possibilidades de descobrir as subjetividades, conhecer comportamentos, indicar encaminhamentos ou fazer intervenções. Diante de uma realidade vivencial complexa e aprisionadora, a avaliação psicológica é uma prática relacional, que visa com alteridade contribuir para incluir socialmente os adolescentes.

É certo que a mudança comportamental dos adolescentes infratores requer apoio familiar e um trabalho multidisciplinar, que não comporta apenas o papel do Psicólogo, mas, o envolvimento do Estado e da sociedade como um todo em ações conjuntas, para efetivamente produzir transformações. Conclui-se que o estudo produziu uma discussão importante, por dispor conhecimentos para área da Psicologia, profissionais que atuam e para a sociedade, que podem melhor conhecer os espaços de intervenção, meios de atuação e a importância da psicologia neste contexto.

Nessa linha de discussão que abarca questões relacionadas à saúde, o capítulo seguinte analisa a judicialização do direito à saúde. Esse direito, conforme o artigo 196 da Constituição Federal, pertence a todos e é dever do Estado fornecê-lo por meio de políticas públicas. Entretanto, a possibilidade de exercício por todos do referido direito fica limitada aos recursos disponíveis e por ações judiciais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo geral, portanto, é analisar se a judicialização da saúde é a solução mais adequada para se obter uma vaga de leito de UTI no SUS. Assim, o trabalho descreve como o SUS regula a distribuição de leitos e reflete sobre o fenômeno da judicialização e o seu potencial ou não de efetivar esse direito com isonomia. Para a sustentação metodológica, o estudo utilizou de uma pesquisa qualitativa, com método fundamentado em análise de documentos e revisão bibliográfica a respeito do tema. Os

resultados mostram que, embora o SUS estabeleça a quantidade de leitos de UTIs, alguns hospitais carecem de mais ofertas de leitos. Desta forma, é relevante ter um políticas públicas que efetivem o direito à saúde, em cumprimento às previsões legais.

Nesse contexto de inefetividade do direito à saúde, o capítulo seguinte descreve o perfil das demandas judiciais referentes a medicamentos no município de Cuiabá – Mato Grosso, realizado na Defensoria Pública, em 2013, utilizando indicadores de Pepe. Foram analisadas 135 ações judiciais relativas às solicitações de medicamentos e 166 medicamentos requeridos nas mesmas. Em quatro dimensões (sócio demográficas do autor da ação judicial; processuais das ações judiciais; médico sanitárias das ações judiciais; político-administrativas das ações judiciais). As informações obtidas e delineadas no capítulo expõem o cenário da saúde frente a judicialização de medicamentos e as características dos indivíduos que abriram demandas contra o Estado ou o Município.

Em preocupação com a saúde e a segurança alimentar dos brasileiros, o décimo terceiro capítulo discute o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra a nova política brasileira de agrotóxicos. A evolução clássica da política brasileira de agrotóxicos foi marcada pela ótica da proteção. Todavia, novos desafios, hoje, contrariam a política até então vigente e faz surgir um movimento, cada vez mais forte, pela flexibilização de normas.

Nesse cenário, percebe-se o surgimento de uma nova política sobre tema, mas desta vez, tendo o agronegócio como protagonista. Desse modo, os efeitos desta nova política já são tangíveis, o que nos leva a discutir a constitucionalidade de tais ações. Posto isso, este trabalho tem como objetivo promover um debate acerca da existência de uma nova política brasileira sobre agrotóxicos em suas principais questões. Para realizar este trabalho, foram utilizados os tipos de pesquisa bibliográfica e documental, através da abordagem qualitativa. Conclui-se que a nova política de agrotóxicos é inconstitucional e, por consequência, atacável por meio da ADPF.

Avançando na busca de efetivação de direitos humanos através de políticas públicas, o último capítulo investiga a necessidade de ressignificação das bases da teoria da execução para efetivar ações civis públicas em que se discutem tais políticas. Para tanto, utiliza-se de procedimento monográfico e bibliográfico. O estudo expõe as razões que levaram à judicialização da política, bem como traça diretrizes gerais sobre o atual

panorama da execução. Aborda, ainda, a crise de efetividade da execução, que insiste em se valer de multas pelo descumprimento – que vêm sendo inefetivas para o cumprimento. Após essa discussão, o trabalho traz instrumentos jurídicos hábeis a colaborar com a concretização dos direitos.

Espera-se que esta seleção de artigos científicos contribua, como obra coletiva, para avanços no conhecimento sobre políticas públicas como efetivadoras de direitos humanos, bem como sobre as múltiplas formas de participação popular na luta por tais direitos na sociedade contemporânea.

Érica Rios de Carvalho

Professora de Direito - UCSal

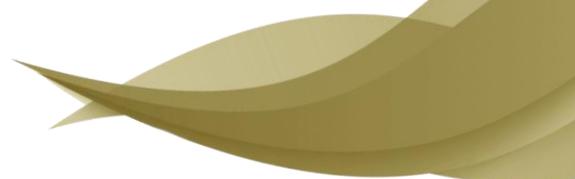
Doutora em Políticas Sociais e Cidadania - UCSal

Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Conflitos, Estados e Direitos Humanos (NP CEDH/UCSal)

Membro da Comissão de Direitos Humanos (IAB) e da International Law Association

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRAMITAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL ENTRE AS 51ª E 54ª LEGISLATURAS	13
CAPÍTULO II - O PORTAL E-DEMOCRACIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA PARA DEFESA DAS MINORIAS SOCIAIS	35
CAPÍTULO III - O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E O EFEITO CLIQUET: UMA ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES PRÓ DITADURA MILITAR NO BRASIL ATUAL	54
CAPÍTULO IV - A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E A DESIGUALDADE DE ACESSO	76
CAPÍTULO V - O MITO DA DEMOCRACIA RACIAL E O MULTICULTURALISMO NO BRASIL: SOB PERSPECTIVA DA PROMOÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS	95
CAPÍTULO VI - A POLÍTICA HABITACIONAL POPULAR BRASILEIRA E OS JOGOS DE INTERESSE	108
CAPÍTULO VII - POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUA DIMENSÃO COM OS PARADIGMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE HOMICÍDIOS NO BRASIL	130
CAPÍTULO VIII - A (IM) POSSIBILIDADE DE AMPLIAR O ATENDIMENTO DO CEJUSC NO ACOLHIMENTO AS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BAIRRO DE NARANDIBA EM SALVADOR	148
CAPÍTULO IX - AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA PERICIAL NOS CASOS DE SUSPEITA DE ABUSO SEXUAL INFANTIL.....	170
CAPÍTULO X - ENTREVISTA TERAPÊUTICA: UMA FERRAMENTA PSICOLÓGICA SIGNIFICATIVA NA INTERVENÇÃO COM ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	185
CAPÍTULO XI - A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: A INSUFICIÊNCIA DE LEITOS DE UTI NO ESTADO DA BAHIA FACE AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	203
CAPÍTULO XII - O PERFIL DAS DEMANDAS JUDICIAIS ATRAVÉS DE INDICADORES DE UM MUNICÍPIO DE GRANDE PORTE	225
CAPÍTULO XIII - DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) CONTRA A NOVA POLÍTICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS	240
CAPÍTULO XIV - A EXECUÇÃO DE AÇÕES CÍVEIS PÚBLICAS DECORRENTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS INSTRUMENTOS PARA UMA EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS	261



CAPÍTULO I

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRAMITAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL ENTRE AS 51ª E 54ª LEGISLATURAS

Allan Cotrim do Nascimento ¹
Érica Rios de Carvalho ²

¹ Advogado do CFM. Especialista em Direito Eleitoral. Mestre em Poder Legislativo (Câmara Federal).

² Profª de Direito, Mestra e Doutora em Políticas Sociais e Cidadania (UCSal/FAPESB). Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Conflitos, Estados e Direitos Humanos (NP CEDH/UCSal). Membro da Comissão de Direitos Humanos (IAB) e da International Law Association.

RESUMO

Esta pesquisa parte da seguinte pergunta: em que medida foi eficaz a participação popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados do Brasil? Tendo como objetivo geral responder a tal questionamento, os objetivos específicos traçados são descrever as vias de participação popular nesse âmbito e discutir seus efeitos na tramitação da referida reforma. Como procedimentos metodológicos, adota-se revisão bibliográfica, análise de documentos, estudo de caso e *process tracing* com *elite interviewing*, em abordagem qualitativa. Os resultados indicam que embora tenha havido aumento da participação popular institucional no período sob enfoque, o parlamento aplicou não decisões em relação à reforma política intencionada pelas entidades da sociedade civil que organizaram as provocações ao Poder Legislativo.

Palavras-chave: Participação popular. Reforma política. Não decisão. Democracia.

1. INTRODUÇÃO

A reforma política foi objeto de debate na Câmara dos Deputados de forma sistemática entre as legislaturas nº 51 e 54. É natural a qualquer tema de semelhante relevância uma dilação do tempo de tramitação em relação ao ritmo normal de tramitação de outras matérias. Entretanto, essa dilação não se confunde com o esquecimento do assunto pelo Poder Legislativo, uma vez que houve constante agendamento e reagendamento do tema.

Tendo em vista que o sistema político de um país revela a relação entre Estado e sociedade, o debate rotineiro desse sistema no âmbito do parlamento revelaria uma insatisfação perene com esta relação? Ou essa diuturna discussão não teria necessariamente uma relação com insatisfações populares?



A reforma política engloba, portanto, discussões para além da esfera meramente eleitoral, como a questão da representação, do comportamento político, das formas de interação entre a sociedade e o Estado e da democratização das instituições de poder. Ao se pretender reformar o sistema através do qual a sociedade delega o poder a representantes, não se pode deixar de tocar em temas como a legitimidade, *accountability* vertical¹ e participação popular.

Este estudo se propõe, portanto, a analisar a reforma política, não sob o enfoque da análise das propostas, mas entendendo a participação popular como um possível agente no processo legislativo: as ações institucionais de participação popular no tema da reforma política, tanto sob a forma de apresentação de propostas legislativas próprias, quanto em audiências públicas para debater o tema.²

Assim, esta pesquisa parte da seguinte pergunta central: em que medida foi eficaz a participação popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados do Brasil? Especialmente entre os anos de 2013 e 2015, a população tentou influenciar nesse processo legislativo, exercendo seu direito constitucional de participar democraticamente. Contudo, importa analisar se as formas de participação acionadas tiveram consequências concretas de modo a influir na referida tramitação – o que é o objetivo geral desta pesquisa.

A fim de alcançá-lo, adota-se como objetivos específicos: (i) descrever as vias de participação popular nesse âmbito e (ii) discutir seus efeitos na tramitação da referida reforma.

Para tanto, estuda-se a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, a Sugestão nº 174/2009 (BRASIL, 2009), apresentada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e outras entidades da sociedade civil que compõem a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política; e o Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013), denominado Projeto Eleições Limpas, de autoria de entidades da sociedade civil, capitaneado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e

¹ Utilizando o conceito esboçado por Miguel (2005, p. 03), *accountability* vertical remete “à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população.”

² Partes deste artigo foram desenvolvidas a partir de capítulos da dissertação de mestrado do 1º autor.

pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e subscrito por 127 Deputados Federais.

A escolha da Sugestão nº 174/2009 (BRASIL, 2009) e do Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013) se deve a tais iniciativas terem sido apresentadas por entidades da sociedade civil, sendo a primeira no ano de 2009 e a segunda após as manifestações de junho de 2013.

Como procedimentos metodológicos, utiliza-se revisão bibliográfica, análise de documentos, estudo de caso e *process tracing* com *elite interviewing* (TANSEY, 2007), na Comissão de Legislação Participativa, em abordagem qualitativa. Como forma de completar a técnica de *process tracing* (TANSEY, 2007) das duas iniciativas no âmbito da Câmara dos Deputados, foi realizada a técnica de *elite interviewing* (TANSEY, 2007), com o Secretário da Comissão de Legislação Participativa, Cláudio Ribeiro Paes, e com o Presidente do INESC, José Antônio Moroni.

O estudo da participação popular no processo legislativo da reforma política leva em consideração dois aspectos principais: a atuação institucional e a não institucional. Considera-se, para este trabalho, a atuação institucional como aquela na qual o povo (diretamente ou através de entidades de direito privado) atua no processo legislativo através dos mecanismos de participação colocados à disposição pela Câmara dos Deputados.

Já a atuação não institucional é aquela em que a participação não ocorre pelos meios abertos pela Câmara dos Deputados, podendo se dar das mais variadas formas (como a ação de grupos de pressão nas redes sociais, ocupação de prédios públicos, passeatas). Essa modalidade não é objeto desse estudo.

Decerto a participação popular institucional não se restringiu à Frente Parlamentar e à Sugestão nº 174/2009 e ao Projeto de Lei nº 6.316/2013. Entretanto, elas foram as formas de participação que envolveram maior organização da sociedade civil, seja na formação da Frente Parlamentar, seja na formulação e coleta de assinaturas das proposições apresentadas à Câmara dos Deputados.

O recorte se deve, ainda, ao cenário de convulsão política marcado pelas manifestações de 2013 e pela viabilidade do estudo ser realizado já com algum distanciamento temporal dos fatos ocorridos, uma vez que o país já se encontra em mandato presidencial e legislatura distintos. Isso permite aos pesquisadores análise

mais crítica do período delimitado, além de facilitar o acesso a dados e resultados posteriores da participação popular sob exame.

Buscou-se esse recorte também evitando misturar processos políticos distintos, haja vista que em 2016 houve outra reforma política, não diretamente relacionada com aquela cujo desenvolvimento se discute neste artigo.

O estudo da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular é importante para se entender a forma como a sociedade participou de um organismo interno da Câmara dos Deputados, a eficácia e as consequências dessa participação.

2. DÉFICIT DEMOCRÁTICO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E NÃO DECISÃO

Déficit democrático, de acordo com Norris (2011), seria a discrepância entre as aspirações democráticas e a efetiva satisfação com o funcionamento da democracia em determinado Estado. O termo “déficit democrático” surgiu num contexto muito próprio:

A noção de um "déficit democrático" surgiu pela primeira vez nos debates sobre a legitimidade da União Europeia. O núcleo de tomada de decisão das instituições da UE tem sido considerado por alguns comentaristas bem aquém dos padrões de *accountability* e transparência democráticas que existem, a nível nacional dentro de cada um dos Estados-Membros. (NORRIS, 2011, p. 2)¹

A partir dessa primeira ideia, foi concebida a hipótese de que em Estados democráticos poderia haver déficits democráticos. Segundo Faria (2012), ao sistematizar a teoria de Fung (2006), eles ocorreriam, numa democracia representativa, de quatro formas específicas: (i) a inexistência de preferências claras dos cidadãos, independentemente das políticas que possam ser adotadas, ou mesmo a mudança de tais preferências; (ii) falha na comunicação das preferências dos cidadãos para seus representantes devido à ausência de uma sólida e contínua conexão entre os cidadãos e os seus representantes; (iii) insuficiência do mecanismo eleitoral para fins de *accountability*; e (iv) incapacidade de o Estado apresentar resultados razoáveis de políticas que atendessem às preferências dos cidadãos, em vista de algumas áreas não

¹ Tradução livre a partir do original: “The notion of a ‘democratic deficit’ first arose in debates about the legitimacy of the European Union. The core decision-making institutions in the EU have been regarded by some commentators as falling well short of the standards of democratic accountability and transparency which exists at national-level within each of the member states.”

de dependerem apenas de lei e ações administrativas, mas também de ações dos atores da esfera privada e outras, o engajamento e contribuição de cidadãos.

Percebe-se, do esquema traçado por Fung (2006), que o binômio representação x *accountability* é a equação da democracia representativa, na qual os déficits democráticos podem se apresentar tanto no instituto da representação, quanto no da *accountability*.

Entretanto, além das formas apresentadas por Fung (2006), através das quais os déficits democráticos se manifestam, é de se reconhecer a possibilidade de o representante saber exatamente quais os interesses e preferências dos representados e, deliberadamente, optar por dar efetividade a políticas públicas diversas, seja por julgá-las melhores para a sociedade, seja por atendimento a interesses particularistas em prejuízo do bem público. Estar-se-ia diante da figura do mandato autônomo.

Em comum com Fung, Norris (2011) traz como uma das características inerentes à ocorrência de déficits democráticos a baixa satisfação do povo com o funcionamento da democracia. Entretanto, no que tange às consequências da participação popular na democracia, os autores estão diametralmente opostos: para Norris (2011), a participação popular geraria cidadãos mais críticos, o que contribuiria para o aumento dos déficits democráticos. Esta consequência, segundo Norris, estaria fundamentada no argumento de que, quanto mais críticos os cidadãos, maior desempenho da democracia eles esperariam, de forma que a diferença entre os valores atribuídos às questões suprarreferidas tenderiam a aumentar, embora ainda apreciem os valores da democracia.

Fung (2006), por outro lado, considera a participação popular uma forma de reduzir os déficits democráticos. Cidadãos mais participativos interfeririam de uma forma mais clara, fazendo chegar aos seus representantes as suas preferências. Ao mesmo tempo, fariam aumentar a necessidade de os representantes realizarem *accountability*, para que os seus eleitores saibam como foram representados. Uma das formas para tal redução seria a participação popular abordada sob uma perspectiva experimentalista, que parte da análise dos mecanismos concretos de participação para identificar quais seriam os tipos mais eficientes para sanar vícios da democracia representativa (FUNG; COHEN, 2007).

Desse modo, a teoria dos déficits democráticos concebe as questões relativas à confiança política e à demanda por maior representatividade e participação popular no governo como inerentes aos sistemas representativos, havendo formas de serem equacionados ou minimizados. A reforma política se apresentaria, então, como uma forma de se aperfeiçoar o sistema político e sintonizá-lo em relação aos anseios do povo.

Nesse sentido, no caso brasileiro, houve participação popular institucional na busca por uma reforma política entre as legislaturas nº 51 e 54. Por exemplo, através da utilização pela sociedade do portal e-democracia no grupo de trabalho da reforma política da 54ª Legislatura. De igual forma, as audiências públicas são uma das formas mais comuns de participação popular no processo legislativo. Elas foram rastreadas quando do estudo das Comissões Especiais criadas para estudo da reforma política e do Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema, tendo sido revelada a história da participação popular em audiências públicas sobre o tema reforma política.

De fato, os dados indicam uma evolução na participação popular, sobretudo de representantes das entidades ligadas a movimentos sociais, nas audiências públicas realizadas pelas Comissões Especiais da Reforma Política, conforme se observa no Quadro 1:

Quadro 1 - Participação popular em audiências públicas nas comissões especiais da reforma política.

PARTICIPAÇÃO POPULAR EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS COMISSÕES ESPECIAIS DA REFORMA POLÍTICA				
LEGISLATURA	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	PESSOAS OUVIDAS	CONFERÊNCIAS ESTADUAIS	PESSOAS OUVIDAS
51ª LEGISLATURA	2	2	0	0
52ª LEGISLATURA	5	17	0	0
54ª LEGISLATURA	10	26	12	228

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A evolução é ainda mais contundente quando se analisa a participação de representantes das entidades da sociedade civil. É que, das audiências públicas constantes do Quadro 1, na 51ª Legislatura não houve audiência pública com representantes de entidades da sociedade civil, mas sim com representantes de outros órgãos da Administração Pública. Na 52ª Legislatura, das 17 pessoas que foram ouvidas nas audiências públicas, apenas duas eram representantes de entidades ligadas aos movimentos sociais. Já na 54ª Legislatura, das 26 pessoas ouvidas, 15 eram representantes das entidades da sociedade civil.

Nos termos do artigo 2º do Ato da Mesa 69/2005 “considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade” (BRASIL, 2005).

Por não ter *status* de órgão da Câmara, as reuniões das Frentes Parlamentares não são gravadas, nem há estrutura como secretaria ou lotação de servidores da Câmara para sua assessoria. É garantida às Frentes Parlamentares, nos termos dos artigos 4º e 5º do Ato da Mesa 69/2005, “a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas,” sendo suas atividades “amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e na página da Câmara dos Deputados na Internet” (BRASIL, 2005).

A Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular foi criada com o nome de “Frente Parlamentar em defesa da reforma política com ampla participação popular”, em 06 de julho de 2004. Desde lá, foi reeditada em todas as Legislaturas sob exame no recorte ora pesquisado: 53ª Legislatura, no dia 18/04/2007 e 54ª Legislatura em 19/04/2011, tendo sempre como coordenadora a deputada federal Luiza Erundina.

Na 54ª Legislatura, a Frente Parlamentar foi composta por 199 deputados federais e 36 senadores, além de contar com a participação das entidades da sociedade civil que compõem a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político e por outras entidades da sociedade civil.

Com a finalidade de se estudar a participação popular no âmbito da Frente Parlamentar, foi realizada entrevista com o presidente do INESC, José Antônio Moroni, que relatou o histórico da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político: criada a partir de 2003, tinha como principal objetivo a ampliação do conceito de reforma política que estava sendo debatida na Câmara dos Deputados.

Seriam, assim, cinco os eixos articulados que, na visão dos movimentos sociais, deveriam compor uma reforma política: (i) democracia direta; (ii) democracia representativa; (iii) democracia participativa; (iv) democratização da comunicação e da informação; e (v) transparência do Poder Judiciário. Para tanto, a Plataforma teria duas formas de atuação: exercer o diálogo e uma pressão sobre a institucionalidade (parlamento) e na sociedade, através da promoção de debates.

Porém, foi percebido, de início, que o diálogo na Câmara dos Deputados não foi bem visto por parte de alguns parlamentares, de forma que a criação de uma frente parlamentar para a reforma política que agregasse as entidades da sociedade civil foi uma “estratégia nossa de ter um canal de discussão melhor no parlamento” (MORONI, 2014).

O entrevistado informou, ainda, que foi a partir da criação da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, em 2003, e da criação da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, em 2004, que o tema da reforma política se tornou uma agenda para as entidades da sociedade civil, que passaram a debater mais profundamente o tema, com a realização de seminários, produção de materiais (como cartilhas e folders) e a traçar estratégias para interferência junto ao Poder Legislativo, como a apresentação da Sugestão nº 174/2009, a participação mais ativa em audiências públicas e a apresentação no Projeto de Lei nº 6.316/2013 (projeto eleições limpas), o que de fato se verificou conforme se afere do Quadro 1.

Esta também foi a percepção do consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Márcio Nuno Rabat, que atua há mais de 20 anos na área de Ciência Política e presta assessoria nos debates da reforma política, sobre a participação popular na Câmara dos Deputados sobre a reforma política:

Na década de 90 esse era um tema muito ligado a própria esfera política, incluindo o judiciário, e na sociedade civil era mais os

especialistas, acadêmicos. Nos últimos 10, 15 anos, o grau de participação de participação social, (de grupos que vem de fora do Estado) mudou da água para o vinho, significativamente, cada vez mais organizações da sociedade civil, movimentos populares começaram a se preocupar com esse tema. Em 2007 já era visível que o clima tinha mudado. Que esse tema tocava mais a população e principalmente que havia mais organizações e movimentos sociais e populares focados nisso. (RABAT, 2014)

De acordo com Moroni, a apresentação da Sugestão nº 174/2009 teve como estratégia trazer uma proposta concreta da sociedade civil sobre o tema:

Tínhamos a necessidade de a Frente sair dos princípios e tentar desenhar o que seria um projeto de reforma política que iríamos defender enquanto Frente, dar um conteúdo mais político e propositivo para a Frente. Porque na questão dos princípios qual o deputado que é contra a participação popular? Está lá como princípio. Nenhum vai dizer sou contra. Mas quando você diz que a participação popular na reforma política se dá assim, daí começa a coisa... E quando formatamos o projeto em nome da Frente, que eu percebo que a Frente começa a ser esvaziada pelos próprios parlamentares. Nesse período a Frente tinha uma atuação, uma presença forte parlamentar e era um espaço de articulação, de debate, mas quando foi formalizando num projeto apoiado pela Frente, muitos parlamentares foram se afastando porque não concordavam com esse conteúdo. (MORONI, 2014)

Foi, portanto, a partir da criação da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, em 2003, e da criação da Frente Parlamentar pela Reforma Política com participação popular, em 2004, que as entidades da sociedade civil passaram a organizar-se de forma mais eficiente para aumentar a participação da sociedade no debate sobre o tema da reforma política.

Entretanto, essas participações nem sempre têm eficácia – no sentido de implicarem em uma celeridade do processo legislativo em favor das demandas trazidas pela população. Essas decisões do Poder Legislativo podem levar muitos anos, por vezes caracterizando-se como não decisões.

Diferente do que poderia ser uma dilatação no tempo ou prorrogação do prazo de deliberação de determinada proposição, a não decisão implica uma decisão implícita: a de não decidir. Segundo Bachrach e Baratz (2011), a não decisão é, na verdade, uma das faces do poder. A primeira face seria a que se exterioriza a partir da concretização da decisão. A segunda seria a de não decidir temas que não se enquadrem entre as preferências do detentor do poder. Explicitam os autores:

Pode uma sólida concepção de poder basear-se no pressuposto de que o poder é totalmente incluído e completamente refletido em “decisões concretas” ou em atividades relacionadas diretamente à tomada de decisões? Consideramos que não. É claro que o poder é exercido quando A participa da tomada de decisões que afeta B. Mas o poder também é exercido quando A devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A (BACHRACH E BARATZ, 2011, p. 151).

É necessário frisar a necessidade de parâmetros para se distinguir o fenômeno da não decisão da tramitação mais dilatada de determinadas proposições. Isso porque há outros fatores que influenciam o tempo de tramitação de uma proposição até a sua apreciação, não sendo a variável “tempo” suficiente para se detectar a deliberada intenção de não se decidir.

Algumas proposições demandam maiores discussões no parlamento, incluindo a realização de diversas audiências públicas. Outras demandam até discussões fora da Câmara, com a realização de conferências e seminários, e outras alternam períodos de tramitação contínua com períodos de paralisia motivados por questões políticas. Assim, no intuito de dissociar do conceito de não decisão as proposições que demandam maiores discussões, é importante ilustrar as formas como a não decisão se manifesta: em se tratando de anteprojetos, pode se conceber configurada a não decisão quando o relator da matéria apresenta o seu voto e a Comissão Especial não delibera; em se tratando de proposições já protocoladas, estando elas prontas para a pauta¹, seja no âmbito do Plenário da Câmara, seja no de quaisquer comissões e a matéria não é pautada para deliberação; ou, mesmo que seja pautada, não entra em votação, devido a manobras de obstrução.

¹ O artigo 59 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) dispõe qual matéria poderá figurar na ordem do dia do Plenário: “Encerrada a apreciação, pelas Comissões, da matéria sujeita à deliberação do Plenário, ou na hipótese de ser provido o recurso mencionado no § 1º do artigo anterior, a proposição será enviada à Mesa e aguardará inclusão na Ordem do Dia.”

Da mesma forma, não se pode considerar como não decisão a mera obstrução de parlamentares à votação de determinada matéria. Obstrução parlamentar, na definição de Rabelo-Santos (2009, p.44), é:

o mecanismo utilizado pelos parlamentares, orientados e coordenados pelos respectivos líderes partidários, com a intenção de impedir o andamento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma estratégia política, mediante o emprego de várias táticas, tais como apresentação de requerimentos, negação de quórum, questões de ordem, dentre outros procedimentos previstos nos diplomas *interna corporis* das casas legislativas.

Outra finalidade da obstrução é pressionar a maioria¹ a fazer um acordo com a minoria para se votar determinada matéria. Nesse aspecto, “a obstrução é, portanto, um direito assegurado institucionalmente aos partidos para manifestar o dissenso e bloquear o processo decisório, de forma a induzir à negociação entre as partes” (INÁCIO, 2006, p. 18).

Verifica-se que a não decisão, concebida como o poder de não decidir, é inerente à maioria, pois apenas quem possui o poder de evitar a deliberação de uma determinada matéria pode, efetivamente, decidir por não decidir. Já a obstrução, concebida como uma tática de evitar uma derrota numa votação, ou de forçar a maioria a uma negociação, é inerente à minoria.

Isso não significa, porém, que a maioria não possa utilizar recursos de obstrução. Ao contrário, a utilização desses recursos, aliado ao fato de se ter maioria de votos, é o meio pelo qual pode ser observada a não decisão. Exemplo disso pode ser concebido quando o Presidente da Câmara dos Deputados pauta um projeto de interesse da minoria. A maioria, para evitar um possível desgaste político pela rejeição da proposta, apresenta, então, um requerimento de retirada de pauta, o qual, devidamente aprovado, retira do Plenário a possibilidade de deliberar sobre o tema.

Outra forma de ocorrência de não decisão no processo legislativo pode ser observada quando a maioria deixa de enfrentar a obstrução da minoria, por, apesar de

¹ O artigo 13 do RICD apresenta os conceitos de maioria e minoria: “Constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria. Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes.” (BRASIL, 2014, p. 23)

não querer aprovar, não ter interesse em rejeitar a matéria. Nesse caso, a minoria sabe que se a matéria for à votação, a maioria vai rejeitá-la. Então, entra em processo de obstrução para que quando a correlação de forças for favorável, a matéria volte a ser apreciada. A maioria, por sua vez, não tem interesse em eventual desgaste que a rejeição da matéria pode trazer, e, com isso, concorda com a obstrução da minoria, deixando a matéria sem decisão.

Conforme visto, uma variável importante para se perceber a não decisão na esfera do Poder Legislativo é o tempo. Porém, aferir com precisão qual seria o tempo natural da tramitação de uma proposição e diferi-lo do fruto de uma não decisão é tarefa que exige a conjugação de outras variáveis independentes (como a atuação de grupos de pressão, a posição do governo, fidelidade dos partidos da base e dos parlamentares dos partidos às suas lideranças, conjuntura externa e o desgaste que o voto contrário à matéria pode trazer) e uma análise pontual de cada proposição, com suas peculiaridades (como a extensão do tema e a repercussão na sociedade).

Dessa forma, para fins deste estudo, no que pertine a Sugestões apresentadas à Comissão de Legislação Participativa (CLP), adotou-se como parâmetro temporal para se considerar ocorrida a não decisão, o prazo de quatro anos de tramitação sem que tenha havido votação. A fixação do período em quatro anos se deveu ao fato de coincidir com o período de uma legislatura, em vista do princípio da unidade da legislatura (SILVA, 2006), e do que dispõe o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Assim, como as Sugestões não podem ser arquivadas sem que haja a sua rejeição pela CLP, quando a matéria não tiver sido apreciada por um prazo superior a quatro anos, interpreta-se que a CLP optou pelo instituto da não decisão.

No caso das proposições legislativas (projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emenda à constituição, por exemplo), considerar-se-á ocorrida a não decisão quando: (i) apresentado o voto do relator, a matéria não tiver sido pautada em reunião no prazo de 40 sessões¹; (ii) tendo sido iniciada a votação da proposição, não se levar a votação ao cabo, seja pela aprovação ou pela rejeição da

¹ O artigo 52 do RICD dispõe sobre os prazos para exame de proposições no âmbito das Comissões, trazendo como prazo máximo 40 sessões quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária. Este prazo é contado da apresentação do projeto na comissão. Para fins de não decisão, porém, o prazo está sendo considerado a partir da entrega do voto do relator.

matéria; (iii) designado relator e não tiver sido apresentado o voto no prazo, o presidente não tenha avocado a matéria ou designado outro relator¹; e (iv) não tendo o presidente indicado relator por prazo superior a 20 sessões² (que é o prazo destinado ao relator apresentar o seu relatório e voto). Isso porque o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não fixa prazo para que o presidente nomeie relator para as matérias. Nesse caso, não havendo a nomeação no prazo que teria o relator para se manifestar sobre a proposição e não havendo requerimento de qualquer membro da Comissão para que o presidente faça a designação, estar-se-á diante de uma não decisão legislativa.

A partir desses parâmetros, observe-se os resultados da participação popular institucional na tramitação da reforma política entre as legislaturas nº 51 e 54, a verificar se foi eficaz ou se o parlamento aplicou a não decisão.

2.1. A sugestão 174/2009

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) foi criada em 30 de maio de 2001, através da aprovação da Resolução nº 21, de 2001, da Câmara dos Deputados. Sua finalidade era “abrir um canal de comunicação célere, desburocratizado e transparente entre a Câmara dos Deputados e a sociedade, de modo a diminuir a distância entre os cidadãos e seus representantes” (COUTO, 2007).

Não obstante a intenção de aumentar a conexão entre deputados federais e cidadãos, a criação da CLP não estimulou a adesão pelos deputados federais entre seus membros, não sendo uma comissão das mais concorridas:

É comum que algumas vagas fiquem sem preenchimento, após a distribuição anual dos deputados entre as comissões permanentes, que acontece no início de cada sessão legislativa. Na atual composição, inclusive, três vagas de membros titulares estão em aberto e outras oito entre os suplentes. Outro sinal de desprestígio da CLP é aferido pela ordem de escolha da presidência da comissão pelos partidos. A divisão das presidências das comissões é definida com base no critério da proporcionalidade partidária. Dessa forma, os partidos com maior representação fazem as primeiras escolhas. De acordo com a Secretaria-Geral da Mesa, desde 2002 a presidência da CLP é sempre

¹ O §3º do artigo 52 do RICD dispõe que: “esgotado o prazo destinado ao Relator, o Presidente da Comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade, e de cinco sessões, se em regime de tramitação ordinária” (BRASIL, 2014, p.68).

² O artigo 52, §1º dispõe que “o relator disporá da metade do prazo concedido à Comissão para oferecer o seu parecer” (BRASIL, 2014, p.68).

a última ou a penúltima na ordem de escolha dos partidos. (QUEIROZ, 2011, p.24)

Essa Comissão permanente, nos termos do art. 32, XII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é competente para:

a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso; (BRASIL, 2014, p. 50)

A forma pela qual a sociedade encaminha suas propostas para serem apreciadas pela CLP recebe, assim, o nome de “Sugestão”. As sugestões são numeradas de forma cronológica a partir do início de cada legislatura.

Analisando documentalmente todas as Sugestões apresentadas à CLP pelas entidades da sociedade civil, desde 2001 até 2013, com a finalidade de avaliar o prazo de tramitação das sugestões no âmbito da CLP, constatou-se que havia uma tendência de pronunciamento relativamente célere dos membros da comissão, seja aprovando, seja rejeitando as sugestões, conforme se verá a seguir.

Assim, para fins de análise, foi feito um cálculo da média de tramitação das Sugestões apresentadas. Com vistas a evitar distorções, foram expurgadas do estudo as Sugestões que tratavam de requerimentos de audiências públicas, requerimentos de realização de eventos, ou homenagens e emendas a projetos de lei. O expurgo dessas matérias se justifica pelo fato de a média do prazo de tramitação de tais Sugestões ser muito menor que a de Sugestões de Projetos de Lei, dado ao fato de serem matérias mais simples e não requererem maior atenção por parte dos relatores. No que tange às emendas a projetos de lei, o expurgo teve em vista a quantidade de Sugestões declaradas prejudicadas¹, por aprovação ou rejeição dos projetos principais, aos quais foram apresentadas emendas, o que igualmente distorcia o cálculo.

Foram computadas todas as Sugestões, descontados os expurgos supra referidos, tendo se chegado ao número total de 569 Sugestões analisadas. O prazo

¹ Nos termos do Artigo 163, VII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014, p. 118), “Consideram-se prejudicadas a emenda em sentido absolutamente contrário ao de outra, ou ao de dispositivo, já aprovado”. E, consoante o Artigo 164, § 4º, “A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara.”

médio de tramitação foi de 336,72 dias, o que se revelou ser bastante célere, uma vez que o prazo médio de tramitação de um Projeto de Lei apresentado por deputados federais é de 1064 dias (GOMES, 2013, p. 94). Assim, em média, dentro do recorte temporal deste trabalho, uma Sugestão vinha sendo apreciada pela CLP em menos de um ano.

Das 33 Sugestões sem pronunciamento pela CLP, constatou-se que cinco se encaixavam no conceito de não decisão (BACHRACH e BARATZ, 1963), pois tinham prazo de tramitação superior ao de uma legislatura da Câmara dos Deputados e estavam prontas para a pauta. Entre tais sugestões, destaca-se a Sugestão nº 174/2009, proposta pelo INESC, que sugere temas afetos à reforma política.

É com base nesta Sugestão que se fará, a partir de agora, um estudo de caso com vistas a identificar a não decisão acerca do tema reforma política, no âmbito da CLP da Câmara dos Deputados.

A Sugestão nº 174 foi apresentada em 18/08/2009 pelo INESC¹. Entretanto, de acordo com documento de nº 121/2009, que acompanha a referida Sugestão, a proposta foi elaborada pela Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, tendo o INESC subscrito a proposição por razões de exigência formal². A Sugestão trazia propostas para uma reforma política, dentre as quais ressaltam-se: regulamentação de mecanismos de participação direta da população; listas partidárias pré-ordenadas para votação; financiamento de campanhas eleitorais público exclusivo; fidelidade partidária, criação de federação partidária e fim de coligações para eleições proporcionais.

Logo após sua apresentação, foi designado como relator da Sugestão nº 174/2009 o deputado federal Pedro Wilson, em 25/08/2009. O andamento seguinte da tramitação foi a devolução, em 26/01/2011, sem manifestação. Necessário frisar que,

¹ Além do INESC, constam da justificativa da proposta as seguintes entidades como co-autoras: ABONG, CNBB, AMB, CNJP, AMB, CNDM, CTB, DIAP, CFEMEA e OAB.

² O artigo 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa dispõe que: “Para efeito de recebimento das sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e propostas apresentadas pelas entidades a que se refere o inciso XII, do artigo 32, do Regimento Interno, serão exigidos os documentos abaixo relacionados:

I - registro dos atos constitutivos no competente cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho;
II - documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão;
III - ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e apresentações de propostas, nos termos do seu estatuto”. (BRASIL, 2001, p. 1)

em 2010, o então deputado federal Pedro Wilson disputou as eleições para o Senado Federal, tendo sido derrotado. Dessa forma, antes do início da nova legislatura (2011/2014) e ainda durante o recesso parlamentar, houve a devolução da Sugestão nº 174/2009.

Apenas em 01/06/2011 foi designada nova relatora para a Sugestão nº 174/2009: a deputada federal Luiza Erundina, que apresentou seu parecer pela aprovação da sugestão na forma de substitutivo, em 12/08/2011, ou seja, menos de três meses contados da data de sua designação.

Entre o dia 12/08/2011 e o dia 14/12/2011, quando a Sugestão nº 174/2009 foi retirada de pauta, sendo este o último andamento constante da tramitação da proposição, foram realizadas, na CLP, cinco audiências públicas (cujos temas não tinham relação com a Sugestão nº 174/2009), oito seminários (igualmente sobre temas não relacionados à sugestão), uma mesa redonda (novamente sobre tema alheio à sugestão) e oito reuniões deliberativas. Das oito reuniões deliberativas da CLP, a Sugestão nº 174/2009 esteve pautada apenas em duas (nos dias 21/09/2011 e 14/12/2011). A primeira foi cancelada e na segunda a Sugestão nº 174/2009 foi retirada de pauta, só sendo devolvida à relatora em 24/08/2017.¹

Com vistas a entender as razões apontadas pela relatora da matéria da não decisão da Sugestão nº 174/2009, foi realizada entrevista com o secretário da Comissão de Legislação Participativa, Cláudio Ribeiro Paes e com o Presidente do INESC, José Moroni, com a finalidade de se obter resultados acerca das razões pelas quais a referida sugestão não foi deliberada.

Foi informado por Cláudio Ribeiro Paes, lotado na Comissão desde 2007, que ele acompanhou toda a tramitação da Sugestão nº 174/2009 na comissão. Informou que anualmente a comissão encaminha ofício aos gabinetes dos deputados federais informando o tempo em que a sugestão encontra-se na posse do deputado, a importância da apresentação do parecer como forma de dar uma resposta à sociedade e se colocando à disposição para, em caso de dificuldade, o deputado proceder à

¹ Desde então, novos andamentos só foram feitos em 2019, mas a proposição segue aguardando Parecer do Relator na CLP. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=445400> Acesso em 23 ago. 2020.

devolução da matéria sem manifestação. Informou ainda que os ofícios não são respondidos.

Assim, os servidores da comissão entram em contato com os gabinetes dos deputados federais por telefone, oportunidade em que são informados geralmente de que a demora na devolução do parecer se deveu a quatro motivos: (i) melhor estudo da matéria; (ii) demora do setor de consultoria legislativa para elaborar o parecer; (iii) perda e reconstituição dos autos dos processos, seja por desorganização de alguns gabinetes, seja por falta de interesse na matéria; e (iv) falta de acordo para votação.

No caso da Sugestão 174/2009, foi informado ainda que, após as manifestações de junho de 2013, a comissão entrou em contato com o gabinete da relatora, inquirindo se havia interesse na relatoria da sugestão, tendo sido informado que sim, mas que, apesar disso, não houve movimentação do gabinete no sentido de tentar pautar a Sugestão nº 174/2009.

Segundo o entrevistado, a avaliação das causas de a Sugestão nº 174/2009 não ter sido apreciada é a de que os parlamentares favoráveis não fizeram articulações para que o projeto pautado fosse aprovado. Porém, no entender do entrevistado, o que interessava aos parlamentares contrários à Sugestão não era a sua rejeição, mas sim a sua não deliberação, para que se evitasse algum desgaste público por conta da posição do parlamentar.

José Moroni, presidente do INESC, que é o autor da Sugestão nº 174/2009, informou que a retirada de pauta foi acertada entre a relatora e a sociedade civil, dada a probabilidade de rejeição do projeto, caso fosse colocado em votação. Informou ainda que o projeto não voltou à pauta não por ter ficado defasado, mas sim devido a mudanças na composição da comissão, o que levou a alterações nas condições políticas para aprovação, que passaram a ser desfavoráveis. Além disso, com a instalação da Comissão Especial da Reforma Política da 54ª Legislatura, foi dada prioridade para a atuação junto a esta Comissão Especial.

Verifica-se, portanto, que, apesar do comprometimento da relatora da Sugestão nº 174/2009 com a causa, não foi votada a matéria no âmbito da CLP, em vista de não se ter conseguido compor um acordo para a sua aprovação, o que revela a utilização da não decisão, como forma de fazer com que a proposta permanecesse em trâmite.

A não deliberação da Sugestão nº 174/2009 não poderia ser considerada mera

forma de obstrução para a votação da matéria, uma vez que a ausência de ação do presidente e de provocação dos membros da Comissão de Legislação Participativa, para que a relatora devolvesse a proposição com a finalidade de ser redistribuída a outro membro da comissão, revela a anuência deles, o que confirma a não decisão legislativa sobre o tema.

2.2. Projeto de Lei nº 6.316/2013 — Projeto Eleições Limpas

O Projeto de Lei nº 6.316/2013, apelidado projeto Eleições Limpas, foi apresentado na Câmara dos Deputados em 10/09/2013, contando com a assinatura de 127 deputados federais e tendo como primeira subscritora a deputada federal Luiza Erundina. Sua ementa já aponta que o projeto versa sobre reforma política:

Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. (BRASIL, 2013, p.1)

O Projeto de Lei nº 6.316/2013, ainda que subscrito por diversos deputados federais, teve sua origem na sociedade civil. É a informação que consta da justificção do projeto, segundo a qual:

no dia 3 de setembro de 2013, várias organizações da sociedade civil e parlamentares realizaram, na sede da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, ato público de constituição da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, que expressa a unificação de esforços e das propostas dessas organizações na realização de uma reforma política que corrija as graves distorções do sistema político brasileiro. Com a apresentação deste projeto de lei, os parlamentares que o subscrevem consolidam em proposição legislativa as propostas gestadas pela Coalizão, expressas no Manifesto que ora transcrevemos, a título de justificção. (BRASIL, 2013, p. 28)

No manifesto que consta da justificção, aparecem 44 entidades como subscritoras, embora não haja a assinatura dos representantes de tais entidades, o que é justificável por ser apenas uma reprodução do manifesto, e não o manifesto original.

A apresentação do Projeto de Lei nº 6.316/2013 foi precedida da criação de uma Coalizão pela reforma política democrática e eleições limpas, que conta com mais de 103 entidades da sociedade civil, com a finalidade de unificar num só projeto todas essas

entidades.

Após despacho da presidência da Câmara dos Deputados, foi apensado ao Projeto de Lei nº 6.114/2013, de autoria do deputado federal Décio Lima, o qual já estava apensado ao Projeto de Lei nº 1.538/2007, de autoria do deputado federal Alexandre Silveira.

Desde o dia 24/09/2013, o projeto foi enviado à Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Apesar de estar tramitando apensado ao Projeto de Lei nº 1.538/2007 e este já possuir relator e relatório, não foi proferido novo relatório para contemplar o texto do Projeto de Lei nº 6.316/2013, não tendo havido quaisquer audiências públicas nem qualquer deliberação até o final da 54ª Legislatura.

Assim, necessário frisar que o fato de o prazo para que a CFT apreciasse o Projeto de Lei nº 6.316/2013 já ter se expirado, e a matéria ainda não ter sido votada faz com que o Projeto de Lei nº 6.316/2013 preencha os requisitos de não decisão para este estudo.¹

Dessa forma, este projeto surge como uma proposta de reforma política encaminhada à Câmara dos Deputados após as manifestações de junho de 2013 e, tal qual a Sugestão nº 174/2009, não sensibilizou a instituição para a sua apreciação (seja a aprovação ou rejeição da matéria), corroborando com a teoria da não decisão no âmbito da reforma política.

Em entrevista, o presidente do INESC, José Antônio Moroni esclareceu que a apresentação do Projeto de Lei nº 6.316/2013 antes de finalizada a coleta de assinaturas da sociedade civil não foi uma tentativa de aproveitar a conjuntura oriunda das manifestações de junho de 2013.

não foi consenso da Coalizão de apresentar o projeto. A Plataforma se posicionou contra, mas quando vimos a OAB tomou e fez. Em função de uma leitura política, que naquela época podia ser votado o relatório do Vaccarezza, a gente queria criar um contraponto. Caso o relatório do Vaccarezza entrasse em votação, tinha esse. Mas era uma estratégia que tinha a ver com a conjuntura no parlamento, da possibilidade de votar o relatório do Vaccarezza e você ter um contraponto. (MORONI, 2014)

¹ Conforme se observa da tramitação, os andamentos seguintes do referido Projeto de Lei foram diversos pedidos de desarquivamento indeferidos, recebimento pela CFT, apensado ao PL-6114/2013 em 2016 e seu desarquivamento apenas em 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591375> Acesso em 23 ago. 2020.

Por fim, foi informado pelo entrevistado em 2020 que o processo de coleta de assinaturas continua e as entidades esperam no futuro apresentar novamente o texto do Projeto de Lei nº 6.316/2013, agora com o suporte das assinaturas dos cidadãos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respondendo a pergunta de pesquisa que originou este trabalho: “em que medida foi eficaz a participação popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados do Brasil?”, verificou-se que, especialmente entre os anos de 2013 e 2015, a população tentou influenciar nesse processo legislativo, exercendo seu direito constitucional de participar democraticamente.

Em relação à participação popular institucional, se constatou que o aumento da interlocução dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil em audiências públicas realizadas sobre a reforma política foi relevante nos últimos 15 anos, passando de nenhuma participação na Comissão Especial da Reforma Política da 51ª Legislatura para 65% das pessoas ouvidas em audiências públicas na Comissão Especial sobre Reforma Política da 54ª Legislatura, além das 228 pessoas ouvidas nas Conferências Estaduais.

Esse crescimento se deu concomitantemente à maior atenção dada pela sociedade civil ao tema da reforma política, com a sua organização numa plataforma de movimentos sociais com o foco na reforma política em 2003 e com a criação da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular em 2004. A sociedade civil passou, assim, a investir em estratégias institucionais para participar das discussões sobre a reforma política, com apresentação de proposições e reuniões com *key players*, como relatores das matérias.

Essa discussão atendeu ao primeiro objetivo específico traçado, que era descrever as vias de participação popular no âmbito da reforma política. Quando se avançou para o segundo, que era discutir seus efeitos na tramitação da referida reforma, o estudo revelou a baixa repercussão da participação popular institucional em relação ao tema da reforma política, haja vista que, tanto no caso da Sugestão nº 174/2009, quanto do Projeto de Lei 6.313/2013, o parlamento minou a eficácia dessas vias de participação popular ao praticar a não decisão de que falam Bachrach e Baratz (2011).

Da análise dos dados coletados, pode-se concluir, portanto, que, no recorte sob enfoque, a sociedade aumentou paulatinamente a sua participação na discussão da reforma política na Câmara dos Deputados de forma institucional. A não decisão legislativa sobre a reforma política, entretanto, seguiu determinando a não apreciação da reforma política pela Câmara dos Deputados.

Assim, a existência de um déficit democrático, aos moldes do reconhecido neste artigo, não foi sanada pela reforma política pleiteada pela população através da participação institucional entre as 51ª e 54ª legislaturas.

REFERÊNCIAS

- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. **The American Political Science Review**, city, v. 57, n. 3, 1963, p. 632-64.
- _____. Duas faces do poder. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/11.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2020.
- BRASIL. Sugestão nº 174/2009. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18.ago.2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=445400>. Acesso em: 1 ago. 2020.
- _____. Projeto de Lei nº 6.114/2013. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 5. set. 2013, p. 38291.
- _____. Projeto de Lei nº 6316/2013. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 25. set. 2013b, p. 42466.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69, de 10 de novembro de 2005**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd.html> Acesso em: 29. jul. 2020.
- _____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 12. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.
- COUTO, Amilcar Amaral. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/862/legislacao_participativa_couto.pdf?sequence=1 Acesso em: 1 ago. 2020.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006, p. 667-683.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia Radical. **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**, cidade, v. 6, n. 11, 2007. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

INACIO, Magna. **Oposições e obstrução parlamentar no Brasil pós redemocratização: 2006**
Disponível em: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf. Acesso em: 03 ago.2020.

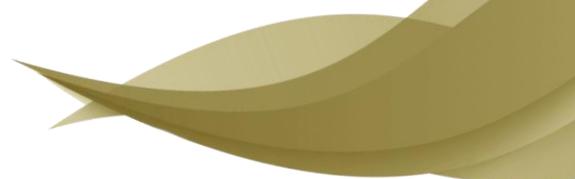
NORRIS, Pippa. **Democratic deficit: critical citizens revisited**. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 2011.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. **Dez anos de CLP: legislação participativa ou participação legislativa?** 2011. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9028> Acesso em: 12. jul. 2020.

RABAT, Marcio Nuno. **Reforma política e participação popular**. Entrevista concedida em 2014.

RABELO-SANTOS, Lourival. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3639>>. Acesso em: 1. jul. 2020.

TANSEY, Oisín. Process tracing and the elite interviewing: a case for non-probability sampling. **Political Science and Politics**, Washington, v. 40, n. 4, p. 765-772, Oct. 2007. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/tansey.pdf> . Acesso em: 2. ago. 2020.



CAPÍTULO II

O PORTAL E-DEMOCRACIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA PARA DEFESA DAS MINORIAS SOCIAIS

Gabriel Pinto Burgos Freitas ¹
Natália Santos Matos Oliveira ²

¹ Advogado. Mestrando e especialista em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador. Pós-Graduando em Direito do Consumidor pela Faculdade Legale. Graduado em Direito pela Universidade Salvador.

² Assessora jurídica no Ministério Público da Bahia. Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador. Bacharela em Direito pela Universidade Salvador.

RESUMO

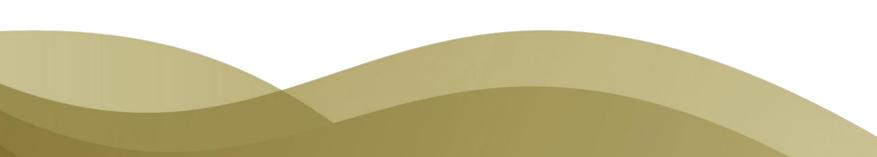
A pesquisa teve como principal objetivo a análise acerca do Portal e-Democracia e o seu papel para uma maior democracia participativa de, principalmente, inclusão das minorias sociais. Os objetivos específicos do presente trabalho são estudar a relação entre a democracia brasileira e a participação popular, investigar o porquê do Portal e-Democracia ser tão necessário para a defesa dos direitos das minorias sociais, bem como explicar a importância da participação popular legislativa das minorias sociais. Esta pesquisa utilizou-se de fontes bibliográficas primárias e secundárias, sendo realizadas revisões de literatura sobre o tema, bem como a análise do próprio portal em estudo para auxiliar a chegar na conclusão da análise. Neste ponto, questiona-se se o mencionado Portal está cumprindo seu papel no que diz respeito a defesa das minorias sociais no Brasil. O estudo concluiu que é essencial a criação de políticas públicas para a participação política das minorias sociais, sendo uma delas o mencionado portal eletrônico, porém esta medida isolada não resolve a presente questão, sendo necessário políticas públicas de fácil acesso a todos.

Palavras-chave: Democracia. Virtual. Política Pública. E-democracia. Minorias.

1. INTRODUÇÃO

A democracia participativa é marcada pela possibilidade de exercício direto do poder do povo, permitindo que a população participe, opine e discuta sobre questões inerentes a atividades políticas governamentais, como titular efetivo de um poder que é legítima e soberanamente popular.

O Brasil é uma democracia representativa, na qual são escolhidos representantes através do voto popular para a tomada das decisões políticas, legitimados pela soberania do povo. Entretanto, com base no que prevê a Constituição Federal, esta forma de democracia deve ser exercida em conjugação com a democracia participativa



que incorpora na prática democrática novos e modernos instrumentos de controle e de participação no poder [MACEDO, 2008, p. 187].

Tendo em vista a preocupação do constituinte em garantir a participação popular, torna-se imperativo pensar em mecanismos que podem garantir e viabilizar o exercício desta, sobretudo na era digital, na qual já se fala em democracia eletrônica, e novas possibilidades de exercício da cidadania e atuação política através das redes, com o conseqüente alargamento do espaço público.

Observando a importância colocar este assunto em debate, o presente artigo tem como tema, portanto, o Portal e-Democracia como instrumento que possibilita uma maior participação popular na política, principalmente no que diz respeito ao exercício do Poder Legislativo, objetivando demonstrar a possibilidade deste Portal servir como instrumento às minorias sociais, uma vez que viabiliza que seus direitos, em suas mais plurais ramificações, sejam colocados em pauta, priorizados e debatidos.

Para tanto, o problema de partida desta pesquisa foi investigar se o Portal e-Democracia está exercendo sua função para a qual foi criada, enquanto política pública, mas especificamente no que diz respeito às minorias sociais no Brasil, com a fomentação e incentivo de debates efetivos para defesa de direitos desta população.

Esta pesquisa foi efetuada com o objetivo geral de identificar a aplicabilidade do Portal e-Democracia enquanto instrumento da democracia participativa, principalmente no que diz respeito à inclusão pautas que abracem às minorias sociais, com defesa de direitos desta população. Os objetivos específicos do presente trabalho são estudar a relação entre a democracia brasileira e a participação popular, investigar o porquê do Portal e-Democracia ser tão necessário para a defesa dos direitos das minorias sociais, bem como explicar a importância da participação popular legislativa das minorias sociais.

Para essa finalidade, utilizou-se dos métodos de pesquisa descritivo e exploratório, vez que houve a investigação do objeto da pesquisa com as informações já disponíveis no Portal e-Democracia, analisando, interpretando-o e registrando sua função frente a criação de políticas públicas voltada para as minorias sociais. Para isso, utilizou-se das pesquisas bibliográfica e documental, principalmente analisando artigos científicos e livros que versam sobre os temas abordados aqui, bem como houve a

averiguação dos Projetos de Lei incutidos no Portal para que, a partir desta observação, fosse possível tirar as conclusões do trabalho.

O presente trabalho está dividido em quatro tópicos, incluindo a presente introdução. O segundo tópico trabalhará acerca das interfaces da democracia brasileira e a participação popular. O terceiro tópico apresenta o Portal e-Democracia e a sua relevância como instrumento para a democracia participativa. O quarto tópico explica a importância da participação virtual para a fomentação da visibilidade das minorias sociais. Já o último tópico, apresenta as conclusões finais da pesquisa.

2. INTERFACES ENTRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

É indiscutível que a história do Brasil não é marcada por uma democracia ininterrupta. Basta recordar o período compreendido entre 1964 a 1989, onde o governo Sarney marca a transição de mais de vinte anos de ditadura militar para o regime democrático [CODATO, 2005, p. 83], seguido da primeira eleição direta após o golpe militar.

A Constituição Federal de 1988, primeiro documento constitucional pós-militar, introduziu formalmente os ideais e valores de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, trazidos por Paulo Bonavides como os quatro princípios cardeais da estrutura constitucional da democracia participativa: o princípio da dignidade da pessoa humana, da soberania popular, da soberania nacional e o da unidade da Constituição [2001, p. 10].

Estes princípios são traduzidos pelos próprios princípios fundamentais trazidos de maneira expressa no primeiro artigo da Carta Magna, bem como representado em todo o texto constitucional. “Todo o poder emana do povo”, diz a Carta. Desta forma, foi dado ao povo o direito indisponível e irrefutável de exercer sua cidadania através da sua participação ativa-representativa.

Dalmo de Abreu Dallan [1984] já trazia que o conceito de cidadão está estritamente vinculado a um dever jurídico com o Estado, possuindo direitos civis e políticos abertos, independentemente de estar vinculado ao seu sistema jurídico. Segundo o autor:

A pessoa humana, mesmo que não esteja vinculada ao sistema jurídico de qualquer Estado, existe como pessoa e tem características e necessidades próprias de sua natureza. Essas características e necessidades não dependem da vontade do Estado nem podem ser eliminadas por ele. O Estado só tem a possibilidade de assegurar ou não os meios para que elas sejam respeitadas e atendidas, mas quando não os assegura fica em conflito com as exigências da pessoa humana.

A cidadania se traduz pelas liberdades individuais de cada cidadão e direitos que podem e devem ser reclamados pelos mesmos [BENEVIDES, 1994]. Então, o exercício destas liberdades e reivindicações por direitos constitucionais e infraconstitucionais é senão o exercício pleno de uma democracia representativa.

Entretanto, aliado a esta forma de governo, há a extrema necessidade da participação popular, já que a democracia brasileira se dá por meio da delegação do exercício do poder político do povo para representantes políticos. Ainda mais quando se imagina o quadro político (caótico) do Brasil, em que é alarmante e indispensável a criação e fomentação de políticas públicas.

A participação popular foi fundamental para a construção da Constituinte de 1988, tendo absorvido grande parte das reivindicações [ROCHA, 2008] e trazendo a previsão do instituto da “iniciativa popular” dentro do texto constitucional, já dando a possibilidade da população apresentar projetos de lei diretamente à Câmara dos Deputados [art.61, §2º, da CF/88]. A grande importância desta participação abrangente nas decisões e diretrizes da nação é a maior representação possível. O Brasil é um país plural em todos os sentidos: social, econômico, étnico, e sendo assim o que se busca é a proteção e efetivação cada vez maior do direito de todos.

Porém, a iniciativa popular trazida pela Constituição Federal, tem pouca aplicabilidade no país. Em pouco mais de 30 anos apenas quatro foram as leis aprovadas pelo Congresso Nacional brasileiro como sendo materialmente de iniciativa popular, entretanto formalmente no Congresso Nacional nunca tramitou qualquer Projeto de Lei de iniciativa popular, conforme destaca o autor Allan Nascimento [2015, p. 38]. O mesmo elucida que:

Quando se afirma que um projeto não foi formalmente apresentado como Projeto de Lei de Iniciativa Popular, significa que, apesar de o ser materialmente, ou seja, de seu conteúdo ter origem direta na sociedade, que subscreveu listas para a

apreciação daquela matéria pelo Congresso Nacional, tramitou como se fosse um projeto de lei de um parlamentar específico ou do Poder Executivo. Da mesma forma, tendo em vista os requisitos constitucionais e regimentais, todos os Projetos de Lei de Iniciativa Popular apresentados até hoje necessitaram da subscrição de legitimados constitucionais, para evitar algum tipo de impugnação, seja por erro na qualificação do eleitor, seja pela não conferência de assinaturas. Essa subscrição por outros agentes fez com que todos os projetos de lei, que seriam apresentados como de iniciativa popular, fossem apresentados como projetos de lei de autoria particular de determinados parlamentares. *Pode-se afirmar, portanto, que nunca tramitou, até hoje, formalmente, qualquer Projeto de Lei de Iniciativa Popular no Congresso Nacional do Brasil.* (grifo dos autores)

A Constituição Brasileira prevê um importante e expressivo requisito quantitativo de exigibilidade [tendo em vista a população numerosa que tem o país para a apresentação do projeto à Câmara dos Deputados. Este, contudo, muitas vezes não consegue ser preenchido, figurando como uma barreira para a participação ativa. Conforme prevê o art. 61, §2º, da CF/88:

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Sobre este requisito Nascimento [2015, p. 38] destaca:

A exigência de tão grande número de assinaturas, a necessária dispersão do eleitorado num mínimo de cinco Estados da Federação e a inexistência de um amparo estatal para a sua coleta fizeram com que a apresentação de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular se tornasse economicamente dispendiosa. Necessário apontar que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014) não previram meios de promover a divulgação em larga escala da proposta para que outros eleitores aderissem aos projetos de lei, de forma que os custos com a coleta de assinaturas são inteiramente arcados pelos interessados.

Tendo em vista este cenário, é importante destacar que existem hoje outras possibilidades do exercício da participação popular, tendo como principal exemplo o Portal e-Democracia, aproximando os cidadãos de seus representantes políticos digitalmente, conforme será apresentado a seguir.

3. POR QUE O PORTAL E-DEMOCRACIA É TÃO NECESSÁRIO?

A democracia participativa é marcada pela possibilidade de exercício direto do poder do povo, com participação inclusive na tomada de decisões políticas, permitindo que a população participe, opine e discuta sobre questões inerentes a atividades políticas governamentais. Na perspectiva do professor Paulo Bonavides [2001, p. 33] “a democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro, que faz soberano o cidadão-povo”, titular efetivo de um poder que emerge da democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular.

José Afonso da Silva [2013, p. 121] destaca que a democracia que um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, realiza é participativa, “porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo”, em um processo no qual “o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos” [CF/88, art. 12, parágrafo único]. Neste interim, sobre a realidade constitucional brasileira, Paulo Sérgio Macedo [2008, p. 186] esclarece que:

Considerando a democracia semidireta como a simples conjugação da representação com institutos da democracia direta, não se pode dizer que a democracia afirmada na Constituição seja semidireta, pois, no decorrer de seu texto, há diversas formas inovadoras de participação da sociedade nas atividades estatais. Assim, a Constituição institui, como paradigma, a democracia participativa, reconhecendo o sufrágio universal, inserindo institutos da democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular e proporcionando outros meios de participação e controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades da administração pública.

De acordo com Boaventura de Souza Santos [2002, p. 75] são possíveis duas formas de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Segundo o autor “a coexistência implica numa convivência, em diferentes níveis, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional”.

No que diz respeito à complementaridade, o autor defende existir uma articulação mais profunda entre ambas, o que está ligado ao “reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de

monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia” [BONAVIDES, 2002, p. 75]. O objetivo é, segundo o autor, “associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social” [BONAVIDES, 2002, p. 75].

Hoje já se fala na democracia eletrônica, que se refere às relações políticas que se dão por meio da rede, enquanto veículo no intuito de aproximar as demandas da cidadania e a agenda política [MARCONDES, 2001]. O conceito desta forma de democracia abrange a criação de novos desenhos institucionais por meio de novas ferramentas e possibilidades de interação entre cidadãos e atores políticos [STABILE, 2012, p. 20].

Fato é que a inserção de mecanismos tecnológicos participativos possibilita o fomento desta democracia. A participação democrática proporcionados pelas novas tecnologias representam a possibilidade de alargamento do espaço público [SANTOS, BERNARDES, MEZZARROBA, 2010, p. 54].

Neste contexto a internet, compreendida como espaço virtual da sociedade da informação – graças ao avanço da tecnologia da comunicação, exprime uma nova realidade [DANTAS; JÚNIOR, 2017, p. 45], e pode ser utilizada como forma de aproximação ao debate público. Sobre o advento da internet, observa Eduardo Madriani [2014, p. 57-58]:

Observa-se, em primeiro lugar, que a tecnologia digital, combinada com a infraestrutura da internet, se distingue de maneira substantiva das tradicionais mídias. Trata-se de uma plataforma de comunicação de duas vias, através da qual participantes não são meros receptores passivos de conteúdo. A importância dessas ferramentas digitais é possibilitar a criação de um novo ambiente comunicativo, que permite a qualquer um, a um preço muito mais acessível do que no passado recente, transmitir suas ideias com uma facilidade sem precedentes. Graças a essas características, esse ambiente multiplicou enormemente a criação de novos espaços – esferas – para o debate público e para as questões privadas, com um novo potencial comunicativo. Desta forma, os indivíduos estão

tirando vantagem da internet e das ferramentas digitais no exercício de sua cidadania.

Quando se fala no aprimoramento do engajamento e da participação política dos cidadãos por meio das novas tecnologias, Magriani [2014, p.22] destaca que:

[...] a doutrina tem identificado o impacto da internet nos mecanismos de: [i] melhoria da transparência do processo político, mediante fiscalização da atuação de governantes e recursos públicos; [ii] facilitação do envolvimento direto e participação ativa em processos políticos; e [iii] melhoria da qualidade da formação de opinião pública, com a abertura de novos espaços de informação e deliberação.

É a partir desse contexto de alargamento do espaço público, com o que Miguel Dantas e Vicente Coni Júnior [2017, p. 63] chamam de espaço público comum das ágoras digitais, e criação de novos ambiente comunicativos propiciados pelas novas tecnologias que se dá o surgimento de novos instrumentos de participação democrática, sobretudo propiciado pelo advento da internet, como o Portal e-Democracia. Criado no Brasil em junho de 2009 pela Câmara dos Deputados, com o formato de projeto piloto, abrigando inicialmente duas discussões, organizadas em comunidades legislativas virtuais, nas quais foram discutidos com a sociedade dois projetos de lei específicos: um sobre a Política de Mudança do Clima e outro sobre o Estatuto da Juventude [E-DEMOCRACIA, 2019].

O portal deixou de ser um projeto piloto para se institucionalizar em 2013, como um dos efeitos da Resolução nº 49/2013. Em 2016 passou por uma ampla reformulação, dando origem ao portal como ele é hoje. O E-democracia é composto por 3 portais.

O portal da Câmara dos Deputados, foi criado com o objetivo de ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital [E-DEMOCRACIA, 2020]. Nele existem três ferramentas que instrumentalizam a participação popular, e conforme destaca Madriani [2014, p.73] a escolha da interação multidirecional em via tripla teve como pressuposto a liberdade de interação proporcionada aos participantes, característica marcante desse tipo de interface.

A “Pauta Participativa”, que possibilita que o cidadão coloque projeto de lei na pauta de votações, contribuindo para a priorização de propostas. A “Audiência

interativa”, que permite a participação nas audiências da Câmara dos Deputados, acompanhando a transmissão ao vivo, enviando perguntas aos deputados para que sejam respondidas durante a audiência, trocando ideias com outras pessoas sobre a pauta através do bate papo.

E por fim o Wikilegis, que permite que a população contribua com os projetos de lei, sugerindo modificações no seu texto, nova redação e acréscimos de artigo e parágrafos, ou comentando sobre sugestões que já foram feitas por outras pessoas. Em 2020 por exemplo, até a data de envio do presente artigo, três propostas legislativas estiveram abertas para a discussão através desta ferramenta: o Projeto de Lei nº /2020, que propõe a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet; a proposta de Emenda Constitucional nº199/2019, que propôs transformar os recursos extraordinário e especial em ações revisionais de competência originária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, colocando em pauta a prisão em 2ª instância; e o Projeto de Lei nº 399/2015, que propôs a viabilização de medicamentos que contenham Cannabis sativa em sua formulação.

Todas essas ferramentas possibilitam a participação da população em discussões sobre os mais diversos temas, envolvendo, por exemplo, direito e justiça, economia, administração pública. Permitem, inclusive, a provocação de novas discussões e debates sobre temas inclusive esquecidos na agenda pública, sobretudo aqueles que abraçam os direitos e reivindicações das minorias sociais.

O Portal Câmara legislativa – Distrito Federal, possui a mesma funções que o primeiro, mas com recorte no contexto desta unidade federativa. Por fim, tem-se o Portal Transparência Internacional – Brasil, que funciona como uma plataforma de consulta pública das Novas Medidas contra a Corrupção, criado para possibilitar a participação da sociedade na construção de um pacote de medidas anticorrupção do mundo, permitindo que as pessoas conheçam as propostas já existente e ajudem a aprimorá-las.

Sobre os principais objetivos com a criação do e-Democracia, esclarece Madriani [2014, p. 71]:

O Portal e-Democracia como concretização de uma prática de democracia deliberativa através da internet como esfera pública possui cinco objetivos principais: melhorar a interação entre a sociedade e a Câmara dos Deputados; fortalecer o papel do

Poder Legislativo na formulação de políticas públicas; estimular a participação social responsável e construtiva; melhorar a compreensão da sociedade brasileira sobre a complexidade do trabalho legislativo; e aumentar a transparência relativa ao processo legislativo.

É importante chamar atenção, ainda que não seja o objeto de estudo do presente trabalho, para o fato de que, uma vez que o E-democracia é instrumentalizado através do meio digital, existirão desafios e inclusive entraves para a participação digital de muitos cidadãos através deste portal, sobretudo, no que diz respeito a acessibilidade, tendo em vista que o acesso à internet ainda não é universal.

O Portal e-Democracia, pode ser compreendido enquanto uma política pública de fomento a democracia participativa bastante necessária, que permite, conforme já exposto, que ao invés de apenas expressar sua opinião em redes sociais o cidadão possa contribuir ativamente para a atividade política, sobretudo com processo legislativo. O seu uso por parte da população permite, por exemplo, que os projetos de lei quando postos a apreciação estejam mais adequados a realidade social, que sejam convergente com as necessidades dos cidadão, alinhados com a demanda popular. Conforme destaca Santos, Bernardes e Mezarroba [2010, p. 56]:

A baixa participação popular resulta do fato de que a maioria dos cidadãos não se sente identificado nem com as propostas, nem com as decisões dos seus representantes políticos. A partir disso, pode-se inferir que a crise da democracia decorre da sua inadequação às novas circunstâncias e demandas sociais. Aqui reside um grande dilema que deve ser encarado: “nova” sociedade diante de “velha” política.

A democracia participativa está intimamente ligada a uma maior participação popular na política, consequência direta da máxima da democracia de que o poder emana do povo. Neste interim, pode-se afirmar que o portal supracitado é um instrumento necessário à democracia participativa, quando permite a participação direta da população na atividade de um dos três poderes de atuação estatal, o legislativo.

O E-democracia possibilita, inclusive, que os direitos das minorias, em suas mais plurais ramificações, sejam colocados em pauta, priorizados, debatidos. Ademais, traz a possibilidade também que aqueles projetos de lei que abracem temas relacionados as

minorias, contem com a contribuição da população que seja parte destas minorias, e desta forma se adequa e aproxima mais da realidade social e do que é efetivamente uma demanda desses grupos.

Assim, o portal permite uma interação entre os cidadãos e os membros do poder legislativo na elaboração das leis, cumprindo o papel de participar, opinar e discutir sobre questões inerentes a atividades políticas governamentais, convergindo para o fomento da democracia participativa.

4. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO VIRTUAL PARA AS MINORIAS SOCIAIS

Cada vez mais intensificadas na sociedade, as “novas” tecnologias tem uma importância primordial na construção política e social. A internet pode ser usada tanto como uma via para violações de direitos, mas também como um mecanismo de exercício da cidadania [DANTAS; CONI, 2017, p. 45], trazendo informações de maneira mais eficaz e instantânea, assim permitindo uma resposta mais rápida da população.

Há no Brasil e no mundo vozes que não são percebidas, e, contraditoriamente, são as mesmas vozes que carecem mais de políticas públicas para efetivação de seus direitos. Como já mencionado, não é novidade que o Brasil é um país plural, coexistindo das mais diversas classes sociais e econômicas, dentre elas as minorias sociais. Aqui está relacionado a população negra, a comunidade LGBTQIA+, as pessoas com deficiência, entre outros grupos. Conforme leciona Miguel Dantas [2020, p. 210-213], as minorias sociais podem ser definidas como “grupos sujeitos à opressão e dominação num processo histórico e estrutural de exclusão social, que se nutre e é nutrido pela desigualdade”, aliados do processo político, “muitas das quais absolutamente invisíveis ou tornadas invisíveis”.

Em primeiro lugar, é importante pontuar que por minorias sociais aqui pretende-se seguir no sentido de que, mesmo que em questão de números estes grupos tenham uma enorme dimensão territorial, ainda são pessoas invisibilizadas, no qual a sociedade ainda não atende suas necessidades com a urgência que as demandam.

Está se tratando aqui de um Congresso Nacional onde não possui essas representatividades em números significativos e, dessa forma, as leis continuam sendo aprovadas para a regra do homem héterocisnormativo e branco.

Por mais que todos sejam iguais perante a lei, as relações cotidianas se encontram sempre em níveis de desigualdade notórios e absurdos, seja por questões alheias ou não ao próprio ser humano. Visando essa desigualdade, exige-se o reconhecimento dos interesses de grupos marginalizados e a aplicação dos direitos fundamentais a serem protegidos [MIRAGEM, 2015, p. 65-66]. Porém, a teoria não corresponde com a realidade.

Pela falta de representatividade, muita das vezes não há a iniciativa por parte dos representantes políticos da criação e fomentação de leis e políticas públicas efetivas voltadas para as minorias. É uma realidade que está começando a mudar, mas a passos lentos.

Nas palavras de Miguel Calmon Dantas e Vicente Coni Júnior [2017, p. 50]: “Com efeito, os programas e políticas que asseguram alguns direitos sociais e patamares mínimos não satisfazem mais o povo, que não se sente representado quando os governos visam a lhes assegurar o mínimo, aquém das previsões constitucionais”.

O que é visto na prática são pessoas que fazem parte destas minorias sociais tendo que recorrer ao poder judiciário para ter a garantia de direitos básicos, que nem sempre são atendidos. Ainda assim, mesmo conquistando decisões favoráveis, são cobertas pela insegurança jurídica da dinamicidade das ordens judiciais.

A partir daí, é possível pontuar a importância da participação virtual das minorias sociais. Além do fato de que o instituto constitucional da iniciativa popular ser pouco eficaz dada a exigibilidade do requisito quantitativo ser uma barreira da participação ativa, essas minorias sempre tiveram dificuldades de alcançar o poder legislativo para manifestar seus pleitos.

É imprescindível a criação de políticas públicas para redução do distanciamento entre o processo legislativo e os cidadãos, sobretudo àqueles invisibilizados. O Portal e-Democracia, por exemplo, traz o acesso pela via digital para essas pessoas, para que elas apresentem e manifestem suas necessidades. Busca-se com estes mecanismos uma participação mais ativa e inclusiva da população, sendo necessária a participação na política do país, não somente para proteção de interesses individuais, mas também para

a formação de uma cidadania informada e comprometida com o desenvolvimento [HELD, 1991 *apud* MARCONDES, 2011, p. 48].

Segundo Santos, Berger e Mezzaroba [2010, p. 59]: “É neste cenário, onde as tecnologias de informação e comunicação são cada vez mais utilizadas para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais, que se insere a temática do governo eletrônico”.

Pela teoria da justiça de John Rawls, a igualdade não reflete um tratamento e uma distribuição igual de bens para todos, mas sim quer dizer o reconhecimento de que todos os cidadãos têm igual importância perante o Estado. As políticas públicas são os principais responsáveis por essa distribuição de bens e recursos mais justa possível [MARIO, 2018, p. 20].

A participação popular virtual, através do Portal e-Democracia, é uma importante política pública que visa trazer a possibilidade de aproximação e interação das minorias sociais com o resto da sociedade e, mais importante, com os representantes do Congresso Nacional do nosso país, de maneira a fazer com que sejam ouvidas.

No ano de 2019, em consulta ao portal E-democracia da Câmara dos Deputados, foi verificada a existência de 15 projetos de lei e anteprojetos abertos a participação popular através do Wikilegis, que permite que a população contribua com a sugestão de modificações e acréscimos de artigo e parágrafos. Destes apenas 2 estavam destinados a minorias sociais, o Projeto de Lei nº 4866/2019, que tem como objeto a proteção e apoio psicológico à mulher atleta vítima de violência física ou sexual, e o Projeto de Lei nº 2358/2019, voltado a valorização dos movimentos artísticos na periferia. Estes projetos tiveram 16 e 24 propostas populares de alteração, respectivamente. Ambos já tiveram as participações encerradas no Wikilegis mas ainda estão em tramitação nas casas legislativas, de modo que no acompanhamento deste trâmite através do site da Câmara dos Deputados não foi possível verificar se as sugestões feitas pela população foram acolhidas com a modificação do texto proposto.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal também possui o seu próprio portal E-Democracia, no qual foi verificada a existência de 39 Projetos de Lei e anteprojetos colocados em pauta através do Wikilegis, abertos e já encerrados. Dentro deste número,

verifica-se que não há nenhum Projeto de Lei atualmente aberto envolvendo direitos e garantias para as minorias sociais, ao passo que 5 Projetos se encontram com seu debate encerrado (E-DEMOCRACIA, 2020), sendo um número muito pouco expressivo. A tabela abaixo elenca esses projetos bem como a quantidade de sugestões de emenda:

Tabela 1

4.1. PROJETO DE LEI Nº 132, de 2019 - Cotas sociais.	0 sugestões de emenda.
4.2. PROJETO DE LEI Nº 232, de 2019 - Semana de Promoção da Saúde Sexual e Reprodutiva.	8 sugestões de emenda.
4.3. PROJETO DE LEI Nº 169, de 2019 - Suicídio LGBT.	8 sugestões de emenda.
4.4. PROJETO DE LEI Nº 143, de 2019 - Carro exclusivo para mulheres no BRT-Sul.	0 sugestões de emenda.
4.5. PROJETO DE LEI Nº 83, de 2019 - Selo "Mulher Livre".	4 sugestões de emenda.

Fonte: <https://edemocracia.cl.df.leg.br/wikilegis>

Pode-se dizer que a principal importância da participação popular eletrônica é o alargamento da atuação do cidadão na democracia, muito além do simples voto [SANTOS; BERGER; MEZZARROBA, 2010, p. 60]. É a possibilidade de atuação das minorias sociais na construção legislativa do Brasil. Entretanto, um em cada quatro brasileiros ainda não tem acesso à internet [TOKARNIA, 2020], o que leva a um grave empecilho a esta política, na qual milhões de pessoas não tem acesso à informação e muito menos a chance de serem ouvidas nestas plataformas. Isso leva ao debate de que por mais que seja aberto um portal para a participação social no processo legislativo, há um grande desafio para que o discurso não se resuma a um padrão tradicional, pautado em subjetivismos e favoritismos, levando em conta tão somente interesses de uma parcela ínfima e privilegiada da população [SANTOS; BERGER; MEZZARROBA, 2010, p. 61].

Na plataforma há o conhecimento tão somente de quantas sugestões de emenda ao Projeto de Lei foram realizadas, porém a mesma não possibilita o acesso a informações dos perfis de quem realiza estas sugestões, tanto pelo Wikilegis, como de outros do Portal e-Democracia.

Quando se fala no portal E-democracia como uma ferramenta para a democracia participativa, é importante lembrar que para utilizá-lo é necessário o acesso a internet, algo que ainda não é universal no Brasil. Segundo pesquisa realizada em 2019, pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, as pessoas que menos têm acesso a internet são as contidas nas classes sociais mais baixas.

Tabela 2

Classe Social	Por falta de computador do domicílio	Porque os moradores não sabem usar internet
A	0%	11%
B	1%	6%
C	4%	16%
D/E	4%	23%

Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2019.

Em 29 de abril de 2020 foi divulgada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que demonstra que uma em cada quatro pessoas no Brasil não tem acesso à internet, o que em números totais, isso representa cerca de 46 milhões de brasileiros que não acessam a rede (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Os dados, que se referem aos três últimos meses de 2018, mostram que 25,3% da população ainda estão sem acesso (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

A abertura da discussão das pautas legislativas com a sociedade através do Portal E-democracia deve ser reconhecida e aplaudida, trazendo aos cidadãos um papel democrático além do voto, e trazendo às minorias sociais essa oportunidade de levantarem sua voz. Porém, não é possível deixar de pontuar que muitas vozes são deixadas de fora, uma vez que um quarto dos brasileiros – o que representa uma parcela significativa da população - não têm acesso à internet, e, portanto, restam impossibilitados de acessar e colocar em prática prerrogativa de participação popular

através do Portal e-Democracia. É urgente a criação e fomentação de políticas públicas municipais, estaduais e nacionais inclusivas, destinadas e de fácil acesso para todos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral tratar acerca do Portal e-Democracia como uma política pública nacional que auxilia a participação social, aproximando os cidadãos com o poder legislativo, para produção de leis que reflitam as necessidades da população, principalmente das minorias sociais, sendo os mais necessitados.

No tocante aos objetivos específicos, a pesquisa delimitou-se a: apontar as interfaces entre a democracia brasileira e a participação popular; tratar acerca do Portal e-Democracia e justificar a necessidade desta política pública; e finalmente, identificar a importância da democracia participativa eletrônica para as minorias sociais. Para isso, foi realizado um levantamento teórico de materiais bibliográficos, em conjunto com a análise do próprio Portal e-Democracia, atingindo com isso as conclusões a seguir.

O e-Democracia foi criado para aproximar os cidadãos do legislativo de três formas: pela "Pauta Participativa", na qual o cidadão propõe um projeto de lei na pauta de votações; a "Audiência Interativa", que permite a participação dos cidadãos nas audiências da Câmara dos Deputados, podendo inclusive enviar questionamentos; e o "Wikilegis", que permite que a população contribua com os projetos de lei, sugerindo modificações e acréscimos de artigo e parágrafos.

O mencionado portal eletrônico propõe uma democracia participativa mais expandida e sem as exigibilidades trazidas pela Constituição Federal para a iniciativa popular. Trata-se da possibilidade de uma democracia mais direta, que vai além do voto popular em um representante político. Entretanto, há um ponto negativo no que toca seu acesso a populações menos favorecidas.

Nesse contexto, por milhões de brasileiros ainda não terem acesso à internet, e por ser essa parcela da população que necessita de mais leis e políticas públicas que os representem e favoreçam, o Portal e-Democracia acaba sendo um facilitador tão somente para aqueles que tem acesso à internet, de modo que apenas estes tem a possibilidade de participação eletrônica garantida.

Recomenda-se, assim, a criação e fomentação de outras políticas públicas aliadas a esta, fazendo-se necessário em primeiro lugar o acesso à informação a toda população para que, somente a partir disso, investisse na real possibilidade de igualdade para com as minorias sociais, de forma que estes também possam trazer seus pleitos e necessidades.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Um em cada 4 brasileiros não tem acesso à internet, mostra pesquisa. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet#:~:text=A%20Pesquisa%20Nacional%20por%20Amostra,n%C3%A3o%20tem%20acesso%20%C3%A0%20internet>. Acesso em 13 de out de 2020.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. Nº 33. São Paulo. 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros. 2001.

BRASIL. **E-Democracia**. 2020. Disponível em: <<http://www.edemocracia.leg.br/>>.

CALGARO, Fernanda. Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. **G1**. Brasília. 18 de fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>.

CGI.br/NIC.br. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2019**.

CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**. Nº 25. p. 83-106. Curitiba. 2005.

DALLAN, Dalmo de Abreu. Ser Cidadão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. Vol. 1. Nº 2. São Paulo. 1984.

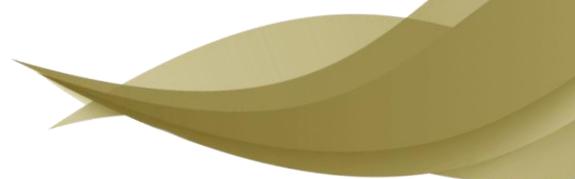
DANTAS, Miguel Calmon; JÚNIOR, Vicente Coni. Constitucionalismo Digital e a Liberdade de Reunião Virtual: Protesto e Emancipação na Sociedade da Informação. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**. Brasília. Vol. 3. Nº 1. p. 44-65. Jan/Jun. 2017.

DANTAS, Miguel Calmon. Constituição Minoritária e COVID-19. IN: **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. Saulo José Casali Bahia. São Paulo: Editora Iasp. 2020.

- MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Vol. 45. Nº 178. p. 181-193. 2008.
- MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. 1ª Ed. Juruá: Curitiba. 2014.
- MARCONDES, Valéria. **Internet, Democracia e Participação Popular**: discutindo experiências participativas. 2011. 234 f. Tese [Doutorado]. Curso de Comunicação Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2011.
- MARIO, Camila Gonçalves de; Afinal, políticas públicas participativas propiciam resultados justos? In: ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; LAISNER, Regina Claudia [Org.]. **Políticas Públicas e Participação Social**. Natal: EDUFRN. 2018.
- MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O Direito à Participação Popular como Expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Vol. 17. Nº 69. 2017.
- MIRAGEM, Bruno. Direito à diferença e autonomia: proteção da diversidade no direito privado em relação ao exercício individual das liberdades sexual e religiosa. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, Glauber Salomão [Coord.]. **Direito à Diversidade**. São Paulo: Atlas. 2015. p. 61-89.
- NASCIMENTO, Allan Cotrin. **Repercussões da Participação Popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados**. 2015. 112f. Dissertação [Mestrado]. Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Brasília. 2015.
- PINHO, José Antônio G. [Org.]. **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Edufba. 2012.
- ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: Vaz, Flavio Tonelli; Musse, Juliano Sander; Santos, Rodolfo Fonseca [Coords.]. **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília. ANFIP. 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2002.
- SANTOS, Paloma M.; BERNARDES, Marciele B.; MEZZARROBA, Orides. E-democracia: possibilidades e a experiência brasileira frente aos novos sistemas. **Democracia eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias. p. 53-71. 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª Ed. Malheiros: São Paulo. 2013.

STABILE, Max. **Democracia Eletrônica para quem?** Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados. 2012. 184 f. Dissertação [Mestrado]. Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. 2012.

TOKARNIA, Mariana. Um em cada 4 brasileiros não tem acesso à internet, mostra pesquisa. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro. 29 de abr. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>>.



CAPÍTULO III

O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E O EFEITO CLIQUET: UMA ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES PRÓ DITADURA MILITAR NO BRASIL ATUAL

Ana Flávia Lins Souto ¹
Gabriel Peres Rodrigues ²
Mariane Ferreira Avelar ³

¹ Professora Adjunta da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA. Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais. Mestre em Direito Constitucional.

² Graduando do 7º período do Curso de Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA.

³ Graduanda do 7º período do Curso de Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA.

RESUMO

No presente artigo serão abordadas as relações que conectam o princípio da vedação ao retrocesso social com as manifestações que apoiam o movimento de retorno da ditadura militar no Brasil no século XXI. Para tanto, no primeiro momento, elucidamos os conceitos de vedação ao retrocesso social, bem como o significado do chamado efeito *cliquet*, o qual corrobora com os ditames fixados do respectivo princípio, haja vista que, no alpinismo, significa que quando atingida uma determinada altura não se pode mais voltar. Contextualizamos, ademais, as heranças e as consequências do regime militar no Brasil, além de uma análise das manifestações que têm ocorrido na atualidade em prol de um retrocesso ao período ditatorial. Isto posto, o presente trabalho buscou verificar e comprovar que a volta da ditadura militar seria uma afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social, uma vez que extinguiria e revogaria direitos fundamentais já consolidados no ordenamento jurídico brasileiro e regressaria para um período autoritário, que não coaduna com o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Vedação ao Retrocesso Social. Efeito *Cliquet*. Ditadura Militar. Direitos Fundamentais. Estado Democrático de Direito.

1. INTRODUÇÃO

O princípio da vedação ao retrocesso social está inteiramente ligado à não supressão de garantias e direitos fundamentais e ao não retorno a situações em que esses mesmos direitos e garantias não eram consolidados e aplicados. Corroborando a isso, o efeito *cliquet*, que possui origem francesa, advém de uma expressão utilizada pelos alpinistas (*cliquet*) definida como movimento que somente permite a subida, sendo, portanto, impossível a volta ou retrocessão, durante a escalada.



Não obstante, na Alemanha dos anos 70, o princípio da vedação ao retrocesso social surgiu associado à proteção dos indivíduos frente à crise do Estado-Providência - Estado Social, haja vista que as transformações do mundo e a globalização interferiram nas prestações sociais pelo Estado, o que gerou incerteza e insegurança da permanência dos direitos sociais. Diante disso, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha e a doutrina majoritária alemã criaram essa tese de proteção - Princípio da Proibição do Retrocesso - a qual não tinha caráter absoluto, pois permitia a adaptação às mudanças sociais e econômicas (ARAUJO, 2019, p. 24).

Outrossim, em Portugal, o nascimento desse princípio associava-se à progressiva implementação do projeto de justiça social liderado pela Constituição dirigente e era influenciado, primordialmente, pelo jurista português José Joaquim Gomes Canotilho (ARAUJO, 2019, p. 26).

No Brasil, a sua aplicabilidade surge, especialmente, em momentos de crise e durante a realização de políticas de autodomínio, como por exemplo, pós-ditadura militar e início do constitucionalismo democrático. Nessa perspectiva, trata-se de um princípio segundo o qual não seria possível extinguir direitos já consolidados, evitando, portanto, o retrocesso ou a limitação do núcleo essencial desses direitos (MENDES; BRANCO, 2017, p. 583).

Ademais, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o princípio da vedação ao retrocesso social encontra-se implícito, decorrendo de outros princípios, quais sejam: a dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica, da confiança, da construção de uma sociedade mais justa. Nesse sentido, esse princípio juntamente com o efeito cliquet visam limitar a liberdade do legislador no que concerne às restrições a direitos fundamentais, no intuito de aumentar o bem-estar social da população.

De mesmo efeito, a Suprema Corte brasileira já estabeleceu que quando há o reconhecimento de determinados direitos, o Estado não somente deve promover políticas públicas para torná-los efetivos, mas também de preservá-los conforme a ordem jurídica, sob pena de violação à Constituição. Isto posto, com esses dois institutos, há a consagração da vedação à supressão, à revogação e à restrição de normas que visam garantir esses direitos fundamentais já conquistados.

Dessa feita, o presente trabalho tem como objetivo analisar concreta e criticamente a partir de uma concepção histórica, política e social de como a sociedade

se comporta em um Estado democrático. As manifestações são consequência do direito fundamental de liberdade expressão. No entanto, alguns indivíduos, sejam políticos ou agentes sociais, ameaçam esse e outros direitos fundamentais ao requerer a volta do regime militar, que historicamente foi marcado pela censura e pela regressão de direitos. A partir disso, faz-se o seguinte questionamento: quais as principais conquistas dos direitos sociais até os dias de hoje? Para isso foi utilizado o método dedutivo para garantir um maior contato com o tema apresentado, abordando-o de forma geral para em seguida aprofundar na proibição de retorno ao retrocesso. Como método de procedimento foi realizado um levantamento bibliográfico construído em produções científicas já existentes sobre o assunto.

A reflexão aqui proposta vem como forma de entender que os direitos sociais conquistados até dado momento não devem ser “jogados fora” com uma falsa ideia de desenvolvimento econômico. Para “crescer”, o Estado brasileiro não precisa, e nem deve regredir com relação aos seus direitos sociais. Eis que surge o princípio da vedação ao retrocesso social, o motivo e objeto da análise aqui proposta.

2. O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E O EFEITO CLIQUET: HISTÓRICO CONCEITUAL E PRINCIPIOLÓGICO

Primeiramente, cabe destacar a distinção existente entre regras e princípios, haja vista que é necessário compreender a importância da aplicabilidade de um princípio que visa manter e assegurar direitos e garantias fundamentais já conquistados. Dessa forma, os princípios podem ser classificados como normas gerais, abstratas e indeterminadas, dotadas de conteúdo moral, os quais desempenham função de elevado grau de importância no ordenamento jurídico, com o objetivo de serem aplicados de forma gradual através de juízo de ponderação voltado às peculiaridades fáticas e jurídicas do caso concreto (HORACIO, 2020)

Nesse sentido, os princípios se caracterizam como norteadores e fundamentadores do ordenamento jurídico. A promulgação de uma lei, a legislação de uma norma, as decisões monocráticas ou colegiadas, ou os atos normativos devem respeitar e observar os princípios, mesmo aqueles que não estão expressos em legislações, mas que integram a jurisdição brasileira.

Já as regras são normas jurídicas que, geralmente, passam pela aprovação legislativa e estabelecem imperatividade no ordenamento jurídico, impondo obrigações e determinando condutas. Ademais, assim como os princípios, as regras são gerais e abstratas, uma vez que se aplicam a todos os indivíduos e as situações que se encontram subordinados a ela.

Conquanto princípios e regras devam atender igualmente aos ideais de justiça, os princípios conseguem atingir esse objetivo mais facilmente do que as regras, uma vez que possuem um alto conteúdo axiológico e moral e constituem a própria *ratio* das normas jurídicas. Regras e princípios são fontes do ordenamento jurídico, e, dessa forma, as regras são produzidas democraticamente e devem, junto aos princípios, traduzir a institucionalização da moral no direito. (BAHIA, 2017, p. 78-79).

Diferenciados, assim, o que são os princípios e as regras, pode-se progredir para uma conceituação mais ampla e uma análise crítica com relação ao conceito, ao histórico e a definição do princípio que aqui será estudado.

Peter Haberle (1998), em seu trabalho “Libertad, igualdad, fraternidade: 1789 como história, actualidad y futuro del Estado constitucional”, faz referência ao período da revolução francesa. Na obra, o autor propõe que os leitores reflitam sobre o movimento e os direitos fundamentais, afirmando que aquele é sempre definido como um ponto histórico de vitórias e de conquistas. No entanto, a revolução ocasionou inúmeras mortes e muito sangue derramado, que não devem ser negligenciados ou esquecidos, haja vista fazer parte da história desse período. A conclusão desse pensamento é de que as ações provocadas no contexto social, sejam elas boas ou ruins, realizaram inúmeras modificações no meio, sendo inviável “abrir mão” dos valores conquistados, com o único intuito de avançar e crescer economicamente, por exemplo.

O escritor, logicamente, não fez referência direta ao princípio da vedação ao retrocesso, mas certamente é um precursor do ideal desse efeito na prática jurídica. A expressão “*cliquet*” refere-se a atitude que só permite aos alpinistas subir e ir em direção ao topo da montanha ou colina, logo, não podem regredir ou recuar. No mundo jurídico, o termo é utilizado de forma que os direitos e garantias concedidos aos cidadãos, apenas devem crescer e avançar, ou seja, não deveriam ser revogados ou retirados.

No Brasil, esse efeito recebeu a nomenclatura de “princípio da vedação ao retrocesso social”, ou ainda de “princípio da proibição da evolução reacionária”, que de acordo com J. J. Gomes Canotilho, conceituou o princípio da seguinte forma:

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contrarrevolução social’ ou da ‘evolução reacionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. (CANOTILHO, 2003, p. 468)

Dessa forma, o princípio da vedação ao retrocesso social, nada mais é do que a observação de que uma vez concretizado ou concedido o direito/garantia, não há que falar em regressão ou perda desse benefício, indo totalmente em conformidade com o termo utilizado nas doutrinas francesas (efeito *cliquet*). A presença desse princípio no direito constitucional e no ordenamento jurídico como um todo, é de uma importância inestimável, uma vez que a constituição deverá a todo custo proteger os direitos já consagrados.

O ponto central é entender que os direitos sociais, bem como os direitos individuais, não foram entregues ou dados aos indivíduos. Esses direitos são produtos, reflexos e frutos de uma construção histórica e de experiências vivenciadas pela sociedade a qual estão imersos. Por isso, esses direitos conquistados a partir de uma luta, social e histórica, devem ser garantidos pelo Estado, conforme Alexandre de Maia (2000).

Dessa forma, os autores mencionados ratificam o posicionamento até aqui apresentado, no sentido de que o Estado deve garantir todos os direitos fundamentais que já existem e apenas expandir esses direitos já consagrados.

No entanto, quando nos referimos aos direitos individuais, que são direitos de 1ª geração, a intervenção do Estado é mínima, já que deve ser assegurada a liberdade dos indivíduos. A ideia não é defender que o Estado interfira nos direitos existentes, mas que os proteja, os assegure e os expanda como forma de crescimento e desenvolvimento social, conforme disciplinam os autores Bruna Pinotti Garcia Oliveira e Rafael de Lazari (2018):

No entanto, a concepção exclusivamente passiva da figura estatal com relação aos direitos civis e políticos está superada. Afinal, nem todas as

peças possuem recursos para exercerem de maneira plena estes direitos civis e políticos, sendo necessário que o Estado desenvolva providências em prol da igualdade material não somente no exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais, mas também no dos direitos civis e políticos (OLIVEIRA, LAZARI, 2018, p. 219)

Quanto aos direitos sociais, esses necessitam de tutela do Estado, como forma de assegurar a igualdade dos indivíduos. Dessa forma, o princípio da vedação ao retrocesso representa essa seguridade ao cidadão de que um direito não será suprimido a partir de uma legislação, como forma de limitar a atuação do legislador (MASSON, 2016).

Diante disso, percebe-se a importância de analisar e estudar tal princípio, já que visa impossibilitar a criação de medidas que tendem a inibir ou extinguir direitos e garantias que já foram outrora efetivados, sem estipular outra medida como maneira de compensar ou acrescentar nesses mesmos direitos.

Definido, de forma histórica, o conceito e a importância do princípio da vedação ao retrocesso, vislumbrando essa essencialidade de proteção aos direitos conquistados a partir de lutas sociais, torna-se necessário entender a diferença entre o princípio, ora mencionado e o princípio da segurança jurídica, a partir de uma perspectiva doutrinária e jurisprudencial, tendo em vista a existência implícita de ambos os princípios na Constituição Federal e Leis Complementares.

O princípio da proibição ao retrocesso social, como já fora conceituado anteriormente, está estritamente ligado às conquistas fundamentais, mais especificamente as de direitos sociais implantados na constituição federal. Um grande exemplo são as conquistas coletivas no direito do trabalho, que por serem tão relevantes, já estão fixas na CF/88 e no ordenamento jurídico de forma implícita. Em suma, trata-se mais precisamente sobre direitos fundamentais ou sociais que não podem, e nem devem, ser retirados da sociedade, sob pena de desconfigurá-la (NOVELINO, 2016, p. 464). Verifica-se que o princípio da vedação ao retrocesso social institui que o Estado brasileiro deve resguardar os direitos que já foram adquiridos, ou seja, não podemos retirar aqueles direitos benéficos que já foram conquistados.

Já o instituto da segurança jurídica, como o próprio nome já sugere, pode ser definido como maneira de assegurar a sociedade em face aos manifestos unilaterais e desregrados do Estado. Logo, o princípio da segurança jurídica corresponde a essa

estabilidade que o ordenamento jurídico deve, ou ao menos deveria, ter como um todo, seja de suas normas constitucionais, seja dos dispositivos infraconstitucionais.

Dessa forma, não existe uma diferença, propriamente dita, entre os princípios da proibição ao retrocesso social e da segurança jurídica, na qual a aplicação de um interrompe ou influencia no outro. O que existe é a compreensão de que o campo de abrangência de cada um desses institutos é distinto, ou seja, a utilização do princípio da vedação ao retrocesso social estaria ligado aos direitos fundamentais, mais especificamente, aos direitos sociais, como forma de fomentar a manutenção desses direitos, já o princípio da segurança jurídica, relaciona-se às negociações jurídicas e com relação a previsibilidade do direito para a sociedade.

3. VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Vedação ao Retrocesso Social, bem como a força do efeito *cliquet* decorrem de princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito. Assim, uma vez que a Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil adota e defende um Estado Democrático de Direito, torna-se visível a compatibilidade do Princípio da Vedação ao Retrocesso Social com os preceitos constitucionais.

Ademais, o efeito *cliquet* pretende preservar direitos e garantias, no intuito desses não serem, arbitrariamente, suprimidos por qualquer dos Poderes (Legislativo, Judiciário ou Executivo), ou seja, o efeito *cliquet* aspira conservar um estado de coisas conquistadas.

Corroborando com essa premissa a estudiosa Dalila Valério de Araújo (2019):

É princípio constitucional de caráter retrospectivo, pois se propõe a **preservar que um estado de coisas já conquistado** não seja suprimido arbitrariamente pelo legislador, de maneira desproporcional ou não razoável. Muito embora, os princípios serem, em geral, norma jurídicas de conteúdo finalístico, dotados de caráter prospectivo, para promover um estado de coisas, atingir uma finalidade, neste princípio, **a retrospectividade é preponderante à prospectividade** (p. 21, grifo nosso).

Outrossim, ao ser analisada a partir da Constituição Federal de 1988, a vedação ao retrocesso social se enlaça aos direitos sociais e individuais, que, uma vez realizados, só podem ser acrescentados ou aperfeiçoados. Sendo, portanto, direitos adquiridos que

não podem ser reduzidos ou suprimidos, haja vista que garantem estabilidade ao sistema jurídico constitucional (ARAÚJO, 2019, p. 29).

Somado a isso, Flávia Bahia (2017, p.221) assegura que tal princípio visa que uma determinada ao se atingir um grau de realização dos direitos sociais lhes garante a impossibilidade de retorno ao estado anterior, isso quer dizer que, quando alcança-se determinado nível de garantias de direitos sociais não podem estes ser anulados, revogados ou aniquilados posteriormente.

Nessa perspectiva, a vedação ao retrocesso social não se limita a apenas garantir que direitos conquistados não sejam suprimidos, mas também almeja impulsionar a concretude, a efetividade e a estabilidade desses direitos, a fim de preservar a continuidade de sua aplicação.

O Princípio da Vedação ao Retrocesso Social não traz uma definição de conduta a ser seguida pelo legislador infraconstitucional para que não haja a supressão de direitos e garantias. Entretanto, há um estado ideal de coisas a ser seguido pelo legislador, consistente em elevar o grau de efetivação dessas normas garantidoras de direitos (QUEIROZ, 2009, p. 46).

Ademais, segundo Rodrigo de Arraes Queiroz (2009, p. 45), a vedação ao retrocesso social traz consigo uma ideia de justiça social, uma vez que proíbe o declínio da concretização dos direitos fundamentais para que haja respeito ao grau de efetividade já obtido por esses direitos, bem como propaga a mudança social por meio desse princípio como finalidade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nesse sentido, os direitos fundamentais concretizados assumem o *status negativus* (direito de defesa), como também o *status positivus* (direitos prestacionais), o que garante que os detentores desses direitos sejam assegurados pela tutela jurisdicional à medida que tais garantias sejam ameaçadas com a supressão ou a redução (QUEIROZ, 2009, p. 51).

Dessa maneira, verifica-se que a CF/88 utiliza esse princípio como forma de proteção aos direitos fundamentais já conquistados, impedindo que a nação brasileira retorne para tempos de não amparo à dignidade da pessoa humana. Ou seja, é buscado pela Constituição o progresso na mudança social, em que haja a concretização e aperfeiçoamento desses direitos e não o seu retrocesso por meio da redução.

É importante elucidar, ainda, que o princípio de vedação ao retrocesso social se refere a toda proteção que puder abarcar os direitos fundamentais contra as imposições do poder público em geral, seja no âmbito legislativo, executivo ou judiciário. Esse princípio também pode ser visto como uma forma de luta e poder contra a retrocessão dos benefícios sociais alcançados.

Somado a isso, a Constituição Brasileira de 1988 defende, nas entrâncias de suas interpretações, o limite de redução ou modificação de algum direito fundamental, qual seja: o mínimo existencial, que assegura os meios e os mecanismos mínimos para garantir uma vida digna. Dessa forma, conserva a aceção de José Vicente Santos de Mendonça (2000):

[...] uma vez que se proponha a redução do patamar de algum direito social, através da modificação na legislação infraconstitucional que complemente o sentido da norma constitucional, é de se perquirir se essa modificação é razoável, estabelecendo-se desde logo que o limite à redução será sempre o mínimo existencial (p. 227-228).

Não obstante, é necessária que a aplicação do princípio da vedação do retrocesso social respeite a hierarquia das normas do ordenamento jurídico brasileiro, bem como é imprescindível que o ato normativo concretizador do direito seja um complemento agregador e garantidor para que não haja prejuízo aos cidadãos (QUEIROZ, 2009, p. 56).

Além do mais, como exemplo constitucional explícito da aplicabilidade desse princípio, vê-se a proibição de redução das chamadas cláusulas pétreas previstas no art. 60, §4º da CF/1988, as quais possuem como objetivos: assegurar a imutabilidade de certos valores, preservar a identidade do projeto do constituinte originário, participar da essência inalterável desse projeto e, eliminar a cláusula pétrea enfraquecem os princípios básicos do projeto do constituinte originário garantidos por ela (MENDES; BRANCO, 2017, p. 118).

Além do mais, o Superior Tribunal de Justiça tem utilizado, atualmente, as nuances do princípio da vedação ao retrocesso social para adequar seus julgados aos ditames constitucionais, *vide*:

EMENTA: (...) A vedação ao retrocesso social visa assegurar o grau de efetivação dos direitos fundamentais sociais e a inalterável imposição constitucional de desenvolvimento dessa materialização. Desse modo, não se pode desconstituir as conquistas já alcançadas pelos deficientes físicos e pessoas com dificuldade de locomoção. [...] Além disso, deve-se ter em conta

que o texto constitucional já estava em vigor há 23 anos quando da propositura da presente demanda e o Município do Rio de Janeiro se insere nesse contexto de relevante e perene descumprimento da norma constitucional, uma vez que ao longo de todos esses anos de um direito fundamental conferido às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, em nenhum momento, valeu-se do fato de ser Poder Público e observar que o princípio do equilíbrio contratual [...] (STJ, 2015, on-line).

Isto posto, embora o princípio da vedação ao retrocesso social não esteja explícito na Constituição Federal de 1988, observa-se que ele pretende maximizar a proteção da permanência dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, bem como constitui uma forma de desenvolvimento desses direitos já alcançados. Assim, a Constituição Brasileira estabelece um diálogo direto e aberto com a vedação ao retrocesso social, o que impulsiona a ocorrência de mudanças sociais positivas e agregadoras de garantias e direitos consolidados.

4. BREVES RELATOS DA DITADURA MILITAR NO BRASIL

Vale destacar, primeiramente, que o período ditatorial no Brasil foi marcado pela adoção de processos antidemocráticos, os quais serviam para encobrir eleições indiretas e o controle que o partido militar exercia sobre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Nessa perspectiva, o momento era de supressão e redução de direitos fundamentais, bem como a prevalência do autoritarismo e do patriotismo exagerado.

Diante disso, a ditadura militar veio acompanhada dos chamados atos institucionais, os quais se comportavam como decretos que instituíram poderes “supremos” aos militares, no intuito de garantir a sua permanência no poder. Conforme leciona Adriano Codato (2005), o golpe de 1964 ocasionou uma mudança decisiva na função política dos militares no Brasil, haja vista que fora uma ação final contra a “democracia populista” (1946-1964). Ademais, não se tratava de uma intervenção das Forças Armadas com um objetivo, por exemplo, de combater a desordem, ou a corrupção, mas sim de uma intervenção permanente, convertendo-se em um governo militar.

Outrossim, ainda conforme Adriano Codato (2005), o governo ditatorial dividiu-se em cinco fases até alcançar a consolidação do regime liberal-democrático. Verifica-se as inúmeras imposições e reduções aos direitos individuais e sociais já conquistados pela nação brasileira na época. Além do mais, a ditadura militar e seu arsenal de violência

institucional, censura e dissimulação afetaram a ordem jurídica nacional, uma vez que abrigava uma legalidade paralela, baseada em atos institucionais e segurança nacional. Definitivamente, não eram tempos propícios para o pensamento de esquerda ou para o questionamento das estruturas de poder político e de opressão social (BARROSO, 2018, p. 143).

4.1. Principais supressões e proibições do período

A Ditadura Militar no Brasil, ocasionou e ensejou diversas supressões e proibições a direitos democráticos até então conquistados, principalmente no que tange à liberdade de expressão e aos direitos políticos. Dessa forma, cabe analisar as principais proibições ocorridas no período.

Primeiramente, no governo do militar Castelo Branco, fora decretado o Ato Institucional (AI) nº 1, o qual estabelecia a legitimação das eleições indiretas para presidente, da cassação de mandatos, e do reforço do Poder Executivo. Ademais, criou-se, por meio da lei nº 4.341, em 13 de junho de 1964, o Serviço Nacional de Informações (SNI), que se enquadrava como órgão de espionagem para verificar e supervisionar as atividades de informação, no intuito de assegurar que a população não divulgasse opiniões de oposição ao governo.

Posteriormente, com o advento do AI nº 2, quase todos os partidos políticos foram destituídos, restando somente dois: o ARENA, comandado e representado por militares e o MDB, o partido da oposição, mas uma oposição moderada ou consentida, que para funcionar tinha que concordar com os ditames ditatoriais. Já o AI nº 3 decretou eleições indiretas para governadores. E, o AI nº 4 estabeleceu a convocação da Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição Brasileira.

Além do mais, uma das primeiras medidas do governo de Castelo Branco foi revogar a Lei de Remessa de Lucros, que impedia as empresas estrangeiras de fazer remessa de lucros exageradas para o exterior. Ele estabeleceu, ainda, o arrocho salarial; revogou o decreto que desapropriava terra às margens das estradas para a reforma agrária; revogou a nacionalização das refinarias particulares. Outrossim, para manter a política do arrocho, o caminho legislativo encontrado foi a *Lei Antigreve* (Lei n. 4.330/1964), a qual estabeleceu que a greve só seria considerada legal quando os

empregadores atrasassem o pagamento ou quando não pagassem os salários conforme as decisões judiciais (LARA; SILVA, 2015).

O segundo presidente militar foi Costa e Silva, o qual instituiu o AI nº 5, considerado o auge do autoritarismo e da repressão política com o aumento do Poder Executivo, a diminuição do poder judiciário, a limitação das liberdades individuais e a suspensão do habeas corpus, situação em que as pessoas eram presas ou torturadas por qualquer motivo sem o devido processo legal. Somado a isso, o ilustríssimo Elio Gaspari (2002, p. 12) afirma que durante o vigor do AI nº 5, a tortura foi o seu instrumento extremo de coerção e de extermínio, bem como libertou o Brasil das amarras da legalidade, período esse denominado como os Anos de Chumbo, em que:

A censura à imprensa e às artes, a proscrição da atividade política e a violenta perseguição aos opositores do regime criaram o ambiente de desesperança no qual vicejou a reação armada à ditadura, manifestada na guerrilha urbana e rural. A tortura generalizada de presos políticos imprimiu na história brasileira uma mancha moral indelével e perene (BARROSO, 2018, p. 258).

Não obstante, no Brasil, 1968 foi o ano do embate ideológico entre a ditadura e as forças que defendiam a volta à legalidade, situação em que as forças ditatoriais venceram. Dessa forma, a ditadura, com o advento do Ato Institucional nº 5, deu poderes praticamente absolutos ao Presidente da República (BARROSO, 2018, p. 258).

O governo de Emilio Garrastazú Medici foi o momento de maior repressão no que tange à censura dos meios de comunicação. Já o quarto presidente do período foi Orlando Geisel, que em abril de 1977 fechou o Congresso Nacional. Outrossim, Figueiredo, o presidente posterior a Geisel, publicou a Lei de Anistia, que beneficiou, primordialmente, os militares da época, concedendo perdão judicial às atrocidades cometidas. A Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, estabeleceu, em seu art. 1º, que:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares (BRASIL, 1979).

Nessa concepção, percebe-se a existência de muitas supressões e proibições a direitos fundamentais que fizeram parte do cenário político da Ditadura Militar no Brasil.

Diante disso, não se pode “fechar os olhos” para essa realidade a qual a nação brasileira vivenciou e apagar as mazelas deixadas por esse período, uma vez que é necessário compreender as relações de poder político estabelecidos naquele momento para que haja uma progressão e manutenção dos direitos e garantias individuais e coletivos.

4.2. As heranças do regime militar no Brasil

Vale destacar, nesta discussão, quais foram as heranças deixadas pelo regime militar no Brasil. Como já elucidado anteriormente, grandes e repressivos foram os ditames militares do período entre 1964 a 1985, em que a defesa de interesses minoritários foi evidenciada em detrimento de direitos da maioria da população, a qual fora explorada e oprimida. Diante disso, percebe-se que as heranças da ditadura militar no Brasil não foram democráticas.

Verifica-se que as torturas, as repressões, as censuras e os silenciamentos brutais foram as maiores heranças - quer dizer, mazelas - deixadas pelo regime militar. Um cenário repleto de ações antidemocráticas, em que as massas não tinham acesso aos seus direitos políticos, trabalhistas, jurídicos e, principalmente, aos seus direitos individuais ligados à liberdade de expressão.

Ademais, a ditadura militar no Brasil não só suprimiu direitos e garantias já consolidados, mas também repreendeu drasticamente aqueles que não compactuavam com seus ideais de governo, favorecendo a construção de uma política recheada de ações racistas, classistas, xenófobas e homofóbicas.

Em uma entrevista à Revista Epos, Daniel Aarão Reis (2012) destacou que:

As heranças da ditadura estão por toda a parte – no estilo de desenvolvimento, no tipo de intervenção estatal, no nome das pontes e das avenidas, na obsessão por grandes projetos, no ufanismo triunfalista, no Código Eleitoral, na própria Constituição, sem esquecer, é claro, a anistia aos torturadores. De resto, como se sabe, a tortura continua sendo praticada em todo o território nacional embora, felizmente, tenha deixado de ser uma política de Estado.

A ditadura militar no Brasil foi um período de vivência de conflitos entre projetos políticos opostos e de experiência de sofrimento. Dentre as suas heranças estão uma violência crescente, sistemática, exercida e legitimada por parte do governo brasileiro em relação a grupos sociais militantes - considerados na época como subversivos ou identificados como esquerda política - , índios e camponeses favoráveis à reforma

agrária, estudantes mobilizados contra a reforma universitária e/ou reivindicando mais democracia nos espaços educativos, trabalhadores e sindicalistas reivindicadores de direitos sociais. Com isso, é necessário afirmar que essas mazelas, instituídas no período ditatorial, ainda persistem, e que é importante reconhecer que ainda há pessoas que sofrem as heranças dessas ações (MARTINS, 2014, p.39).

Dessa forma, a ruptura com a ditadura militar e a construção de uma ideologia baseada no constitucionalismo democrático deu lugar às grandes promessas da modernidade, quais sejam: poder limitado, dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais, justiça material, solidariedade, tolerância e – quem sabe? – até felicidade. Não obstante, o ideal constitucional e a doutrina democrática ajudaram a reconstruir países devastados pelo nazismo e pelo fascismo, bem como a superar projetos socialistas autoritários e a derrotar as ditaduras civis na Europa e militares na América Latina e na África. Na República Federativa do Brasil, a nova ideologia constitucional proporcionou o mais longo período de estabilidade institucional desde a Independência, vencendo um passado de golpismo e de quebras da legalidade (BARROSO, 2018, p. 288-289).

Nessa perspectiva, o princípio da vedação ao retrocesso social apresenta-se no sentido de garantir que esse estado de estabilidade institucional e democrática perdure e não retroceda para uns dos períodos mais abomináveis vividos pela população brasileira. Haja vista que, nem do ponto de vista abstrato, em caso de emenda constitucional, nem do ponto de vista concreto, com a mudança na forma de sua execução por parte do legislador ordinário ou do Poder Executivo, os direitos fundamentais constitucionais já consolidados e protegidos não podem retroceder ou serem revogados. A única possibilidade seria a substituição de uma política por outra (DE LIMA CATÃO, 2014, p. 482).

Com efeito, as heranças deixadas pela ditadura militar devem ser analisadas como uma forma de aprendizagem sobre o que não fazer e o que não compactuar, uma vez que não se pode deixar que pessoas e direitos sejam suprimidos, calados e apagados. É necessário proteger a nação, consolidando e garantindo a estabilidade de direitos fundamentais, e assegurar que não haverá o retrocesso deles.

5. AS SUCESSIVAS MANIFESTAÇÕES POPULARES PRÓ DITADURA MILITAR NO BRASIL ATUAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

O presente tópico tem como objetivo principal, abordar as sucessivas manifestações populares no Brasil, requerendo a volta da ditadura militar e de atos que foram publicados no período deste regime. A análise aqui realizada será com relação ao contexto político, as estruturas partidárias e os alçozes da ditadura militar.

No ano de 2014, o jornal JCNET, noticiou a marcha da família em comemoração aos 50 anos desde a primeira edição da manifestação, sendo o Jornal:

“Quem é pessoa de bem, as pessoas que já estão cheias desse país, estão reivindicando um pouco mais de honestidade. O que a gente está vendo hoje não dá mais para ficar: é roubo, é político que não trabalha, é pouco caso. Temos que parar definitivamente com isso. O que nós precisamos é mudar. Se for pela intervenção militar, muito bem; se for (por meio de) pessoas sérias, políticos sérios, que seja”, disse Marques Brasil, um dos organizadores da marcha. (JCNET, 2014)

A ideia de que com o militarismo, o Brasil passaria a ter no poder uma pessoa séria, justa e honesta é tão retrograda e ao mesmo tempo, tão atual, que transparece uma visão totalmente equivocada da sociedade. O regime militar foi inteiramente marcado por repressões, torturas, censuras e todo e qualquer comportamento violador a dignidade humana. Como isso poderia ser diferente nos dias atuais? Olhar para o período de 1964 a 1985, é perceber como a história recorda e ratifica, aquilo que o princípio da proibição a evolução reacionária é: a simples vedação ao retrocesso social.

Em maio de 2018, um grupo de manifestantes se reuniu e ocupou a Esplanada dos Poderes, pedindo a saída do ex-presidente Michel Temer, a baixa nos preços da gasolina e a intervenção militar. Segundo o jornal O SUL, os manifestantes se comportavam da seguinte forma:

Com faixas de “Generais do exército, queremos vocês no poder!” e “Caminhoneiros, estamos com vocês!”, eles sopraram vuvuzelas e agitaram bandeiras em verde-e-amarelo, aos gritos de “Vem pra rua!”, “Intervenção já” e “Queremos os militares governando o Brasil”. Também foram disparados fogos-de-artifício. (O SUL, 2018)

O período da ditadura militar, foi marcado pela repressão, medo, censura, violência e cassação de direitos fundamentais. A liberdade de expressão era diariamente

ferida, e conseqüentemente, a dignidade humana também. Requerer o retorno do regime é a forma mais cruel e desumana de lutar por uma parte da história que machucou, literalmente, os defensores da liberdade.

No mês de abril de 2020, manifestações semanais foram realizadas pelos apoiadores do governo Bolsonaro, neles, segundo o jornal G NOTÍCIAS (2020), “O contraste veio dos gritos da multidão e cartazes que pediam **“Intervenção Militar já”** e a volta do Ato Institucional nº5, que fortaleceu a ditadura militar. O público também dizia “Fora Maia” e haviam frases contra o STF e Congresso”.

Mais uma vez, tem-se a presença do pedido sobre a volta do regime militar. No entanto, o que preocupa a sociedade é o pedido de volta do Ato inconstitucional nº 05, o intitulado AI-5. Esse ato foi publicado em 1968 durante o governo militar do General Costa e Silva, no qual o presidente possuía poderes quase ilimitados, podendo inclusive fechar o congresso nacional e as demais casas legislativas.

Segundo o autor Roberto Lyra Filho (2002), O AI-5, poderia ser definido da seguinte forma:

Desde o Preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, reafirmado ideologicamente pelo AI-5, **vê-se que o absolutismo seria utilizado para reintegrar-se a ordem democrática**; o antidireito deveria dar guarida ao direito anteriormente ferido de morte. (Filho, 2002, p.154)

O período em epígrafe, decorrente do ato inconstitucional ora mencionado, foi marcado pela cassação de direitos políticos e pela censura de atos individuais. O pedido da volta dessa prática é a mais pura tentativa de regressão dos direitos sociais, uma vez que as casas legislativas são responsáveis pela aprovação de leis infraconstitucionais que visam aprimorar os direitos fundamentais. Esse discurso retrocessivo reflete uma estrutura social prejudicada, com indivíduos que esqueceram ou pior, negligenciaram, as atrocidades cometidas no regime militar.

Dessa forma, todas essas manifestações reforçam a importância da presença do princípio da vedação ao retrocesso social, no contexto estrutural e político do Brasil. Resgatar esses valores obsoletos e retrógrados remete a uma forma de visualizar a evolução do sistema brasileiro, a partir de uma perspectiva rasa. É inegável que o Estado tem inúmeros problemas com relação a efetivação dos direitos sociais e quanto a segurança jurídica dos direitos individuais, mas não é retrocedendo e resgatando as

medidas repugnantes do regime militar, que a sociedade poderá assegurar os direitos, ora mencionados.

6. EFEITO CLIQUET: AS CONSEQUÊNCIAS DE UMA REGRESSÃO AO REGIME MILITAR

O regime militar no Brasil (1964-1985) fora um período marcado pela extrema censura e restrição aos direitos fundamentais, os quais somente conseguiram ser retomados com a ideia de força normativa e aplicabilidade imediata desses direitos, bem como, com a importação da ideia de “vedação do retrocesso social”, em que a previsão constitucional de direitos fundamentais, passou a ser interpretada da forma mais essencialista possível (DE LIMA CATÃO, 2014, p. 481).

Conforme já fora mencionado anteriormente, retroceder ao regime militar, seria, de certa forma, uma anulação, em se tratando dos direitos e garantias fundamentais, conquistados com muita luta pelos agentes sociais do passado. A ditadura militar, em suma, construiu uma sociedade dominada pelo medo, pela represália e pela tortura dos personagens que lutavam pela liberdade de expressão. A luta pelos direitos fundamentais foi silenciada durante esses anos de regime ditatorial, uma vez que os movimentos sociais foram massacrados pelo militarismo.

De igual modo, o conceito de Estado Democrático de Direito pressupõe o respeito aos direitos fundamentais e à independência dos Poderes (MENDES; BRANCO, 2017, p. 1138), situações essas que não faziam parte da sistemática de governo ditatorial. Nesse sentido, retomar ao Estado Ditatorial é massacrar o Sistema de Tripartição de Poderes, bem como os princípios e normas constitucionais ligados a esse modelo, haja vista que, no período militar, houve no Brasil a extinção dos Poderes Legislativo e Judiciário, com o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, fazendo com que o Poder Executivo se tornasse soberano e absoluto.

É notório que a independência do Poderes é crucial para o desenvolvimento de um regime democrático e controlado, não abrindo espaços para abuso de poder ou controle absoluto de um sobre o outro. Dessa forma, o respeito pelo âmbito de competência dos poderes estatais assume a dimensão da condição de um dever elementar, como também a de um imperativo constitucional (SARLET, 2017, p. 243).

Além do mais, verificou-se, no regime militar, a supressão irracional dos direitos políticos, à medida que as eleições diretas foram sendo abolidas e as escolhas dos governantes foram acontecendo de forma indireta, sem a participação da população interessada. O retrocesso a essa supressão seria acabar com anos de lutas e reivindicações conquistadas ao longo de milênios, seria se esquecer que o Estado Democrático de Direito visa a supremacia da decisão da população, seria abandonar o direito de escolher quem o representa, seria desistir de todos os anseios sociais e, mais uma vez, seria colaborar com a manutenção das misérias da sociedade brasileira, uma vez que os representantes escolhidos de forma indireta não atenderão às necessidades sociais.

A democracia está baseada na soberania popular, em que todas as pessoas são livres e iguais e podem e devem participar das decisões que afetem sua vida. Nessa perspectiva, a autonomia pública identifica aspectos fundamentais do direito que cada cidadão possui de participar politicamente e de influenciar o processo de tomada de decisões, não somente na esfera eleitoral, mas também por meio do debate público e da organização social (BARROSO, 2018, p. 154).

Outrossim, entre muitas das consequências que valem ser destacadas em caso de regresso ao regime militar, está a revogação do direito de não ser preso arbitrariamente, o qual expressa que um indivíduo somente poderá ser preso mediante um julgamento perante o tribunal competente, observados, principalmente, os princípios do contraditório, da ampla defesa e do juiz natural. Esse sistema deve objetivar, ainda, a ressocialização do agente delituoso, evitando-se a tortura e os maus-tratos. O que não fora observado durante o regime ditatorial, em que “a tortura generalizada de presos políticos imprimiu na história brasileira uma mancha moral indelével e perene” (BARROSO, 2018, p. 258).

Dessa forma, verifica-se que a intervenção de um Estado ditatorial, como outrora fora no Brasil, ocasionaria inúmeras consequências danosas para a estrutura social, sob uma falsa ideia de crescimento e desenvolvimento econômico. A presença do princípio da vedação ao retrocesso social, surge justamente como forma de evitar que os mesmos efeitos que ocorreram no período do regime militar, voltem a vigor no Brasil. A sociedade precisa avançar em seus direitos e garantias. A volta da ditadura militar é um

retrocesso às lutas sociais ocorridas no território brasileiro em prol de assegurar os direitos fundamentais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, o presente artigo teve como objetivo central analisar, primeiramente, o princípio da vedação ao retrocesso social a partir de uma concepção histórica, conceitual e principiológica deste instituto, e sua relevância como forma de assegurar e garantir os direitos fundamentais. Além disso, fora refletido acerca das manifestações que pediram a volta da ditadura militar no Brasil, e sobre suas consequências na estrutura social do país.

Para tanto, fora necessário verificar a ocorrência dessas manifestações por meio de notícias jornalísticas, diante do contexto social e político em que estavam inseridas, para averiguar a incidência dessas manifestações e entender os requerimentos daqueles que fizeram parte desses eventos.

Diante disso, o presente trabalho identificou a incongruência dos argumentos daqueles que pedem a intervenção militar, pois vislumbrando o contexto histórico vivido no Brasil, torna-se totalmente evidente que o regime militar fora um período que somente beneficiou os grandes grupos econômicos, e dificultou ainda mais a vida da classe trabalhadora. Regredir para os atos desse período é retroceder nas lutas sociais que garantiram os direitos fundamentais.

Com base nisso, o princípio da vedação ao retrocesso social deve ser levado em consideração, a fim de que seja impossibilitada a regressão de direitos tão importantes, diante desses pedidos de retorno da ditadura militar, a qual censurou, massacrou e feriu inúmeros direitos e princípios, principalmente o da dignidade da pessoa humana. É preocupante e historicamente negligente a manifestação de vontade que requer a volta de um período tão desastroso e desumano como esse.

Dessa forma, o regresso ao regime militar apagaria drasticamente direitos e garantias fundamentais até então já conquistados, fruto de lutas sociais decorrentes de anos, como também não visaria os preceitos constitucionais democráticos no que tange à vedação ao retrocesso social. Ou seja, a partir da volta da ditadura militar haveria o retrocesso de direitos fundamentais, o que anularia os ditames básicos da Constituição

da República Federativa do Brasil de 1988 e do Estado Democrático de Direito defendido por ela.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Dalila Valério de. **Efeito " cliquet": vedação do retrocesso dos direitos sociais.** 2019. Disponível em: <<http://repositorio.unitau.br/jspui/handle/20.500.11874/3555>>. Acesso em: 18 maio 2020.

BAHIA, Flávia. **Coleção Descomplicando - Direito Constitucional.** 3 ed. Recife, PE: Armador, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei de Anistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6683.htm#:~:text=1%C2%BA%20C3%89%20concedida%20anistia%20a,de%20funda%C3%A7%C3%B5es%20vinculadas%20ao%20poder> Acesso em: 08/06/2020

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina. 7 ed. 2003.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de sociologia e política**, n. 25, p. 83-106, 2005.

DE LIMA CATÃO, Aduardo. Direitos sociais e o pragmatismo jurídico: do caso Lockner à proibição do retrocesso social. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 109, p. 467-492, 2014.

FILHO, Roberto Lyra. **O que é direito.** 17ª edição, 7ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2002.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HÄBERLE, Peter. **Libertad, igualdad, fraternidad: 1789 como historia, actualidad y futuro Del Estado constitucional.** Prólogo de Antonio López Pina. Madrid: Minima Trotta, 1998.

- HORACIO, Lincoln. **Distinção entre Princípios e Regras e Critérios de Ponderação em Caso de Conflitos Principiológicos Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 02 jun 2020. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46160/distincao-entre-principios-e-regras-e-criterios-de-ponderacao-em-caso-de-conflitos-principiologicos>> Acesso em: 02 jun 2020.
- LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 122, p. 275-293, 2015.
- MAIA, Alexandre de. **O garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli – notas preliminares**. Brasília a. 37 n. 145 jan./mar. 2000.
- MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**, 4. ed. - São Paulo : JusPodvm, 2016.
- MARTINS, Maria do Carmo et al. Reflexos reformistas: o ensino das humanidades na ditadura militar brasileira e as formas duvidosas de esquecer. **Educar em Revista**, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/25833/1/S0104-40602014000100004.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo**. Revista da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, v. XII, 2000.
- NET, JC. **São Paulo é palco de marchas a favor e contra a ditadura**. 2014. Disponível em: <<https://www.jcnet.com.br/noticias/nacional/2014/03/405062-sao-paulo-e-palco-de-marchas-a-favor-e-contra-a-ditadura.html>> Acesso em: 30 maio 2020.
- NOTÍCIA, G. **Manifestantes pedem a volta do AI-5: Entenda o caso**. 2020. Disponível em: < <https://gnoticias.com.br/noticias/manifestantes-pedem-a-volta-do-ai-5-entenda-o-caso/> > Acesso em: 31 maio 2020.
- NOVELINO, Marcelo **Curso de direito constitucional/** Marcelo Novelino. - 11. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- OLIVEIRA, Bruna Pinotti Garcia; LAZARI, Rafael de. **Manual de Direitos Humanos** - 4ª ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.
- QUEIROZ, Rodrigo de Arraes. **O princípio da proibição do retrocesso social**. 2009. Disponível em: <

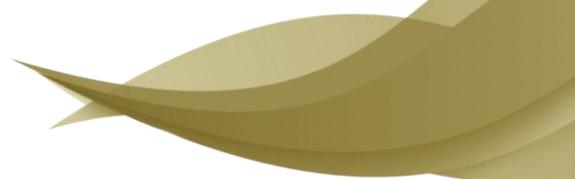
http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28265/1/2009_tcc_raqueiroz.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

REIS, Daniel Aarão. A comissão da verdade e a ditadura pós-1964. **Revista EPOS**, v. 3, n. 2, p. 0-0, 2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-700X2012000200009>. Acesso em : 03 jun. 2020

SARLET, Ingo Wolfgang; MARIONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1531779. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 30/10/2019. **Conselho da Justiça Federal**, 2015. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>>. Acesso em: 27 maio 2020.

SUL, O. **Manifestantes fizeram um protesto em frente ao congresso nacional pedindo a volta da ditadura**. 2018. Disponível em: <<https://www.osul.com.br/manifestantes-fizeram-um-protesto-em-frente-ao-congresso-nacional-pedindo-a-volta-da-ditadura-militar-no-pais/>> Acesso em: 31 maio 2020.



CAPÍTULO IV

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E A DESIGUALDADE DE ACESSO

DOI: 10.51859/amplla.dpp146.1120-4

Maria Nádia Alencar Lima ¹

¹ Pedagoga - Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA).

RESUMO

O objetivo deste estudo é de contribuir para o debate democrático acerca da expansão da educação superior brasileira e as políticas de acesso que promoveram o significativo acréscimo de ingressantes nos cursos de graduação no Brasil. O trabalho atende a pesquisa bibliográfica e fundamenta-se na revisão de literatura com o suporte teórico de autores e legislações da área afim, como: Oliveira, (org. 2011), Mello (2002), Bezerra e Gurgel (2012) Cunha (2000), Wainer e Melguizo (2017), (LEI Nº9.394/1996), (CONSTITUIÇÃO/1988) entre outros. Trata-se de uma reflexão sobre o processo de evolução e inclusão mediante a implementação de programas e ações afirmativas para a educação superior que corroboraram para dirimir o caráter elitista impregnado no perfil deste nível de ensino a partir do momento que conseguiu alcançar um número maior de ingressantes das camadas menos favorecidas da sociedade e com isso a representatividade dos grupos denominados de minorias aumentou ainda que de modo tímido, mas refletindo na redução do déficit de acesso ao ensino superior, embora distante de reparar as injustiças sociais no Brasil.

Palavras-chave: Ensino superior. Expansão. Políticas públicas. Acesso.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo consiste no estudo sobre a expansão da educação superior no Brasil e a desigualdade de acesso a este nível de ensino. Seu enfoque apresenta discussões contextualizadas pela linha do tempo que buscou registrar as mudanças importantes ocorridas no processo de reconfiguração das universidades no Brasil frente a diversificação de acontecimentos da construção social e ideológica da realidade histórico-cultural e estrutural que sempre cercou a história do ensino superior.

A questão em pauta expressou-se a inserção das camadas menos favorecidas no universo acadêmico, tendo sido este ao longo dos anos roteiro de lutas de classe que permearam o cenário que compõe a educação superior e a necessária garantia do direito de acesso para todos, neste sentido este estudo além de contextualizar sobre



momentos históricos palco da expansão do ensino superior discorre também da criação de ações afirmativas e programas oriundos de políticas públicas criadas com a finalidade de diminuir as desigualdades de acesso as Universidades públicas.

A revisão de literatura trouxe no seu escopo as arguições dos autores renomados nesta área de estudo para o debate fomentado pelo tema central norteador que deu forma e consistência ao estudo intitulado “A expansão do ensino superior no Brasil e a desigualdade de acesso”, assim como os subtemas: Criação do ENEM, ProUni, REUNI E SISU; Desigualdades no acesso ao ensino superior; Criação do sistema de cotas, que adicionados ao contexto do estudo serviram para auxiliar o entendimento das ideias e concepções das expressões que realmente embasaram e continuam embasando a organização do processo expansivo da educação superior e sua relação com a estrutura socioeconômica e a produção de conhecimentos científicos que movem a sociedade globalizada.

Considerando que os conhecimentos científicos produzidos nas instituições de ensino superior são imprescindíveis para nortear o processo de evolução tecnológicas, intelectuais, humanas e eliminar as cegueiras ocasionadas pelo conteúdo advindo do senso comum que muitas vezes aparecem em tela como verdade absoluta numa tentativa de se sobrepor a ciência sem nenhum respaldo epistemológico que comprove sua trajetória evolutiva nem no campo teórico científico, tão pouco no campo histórico e cultural das relações da sociedade com o mundo globalizado, se faz necessário visitar com frequência as referências bibliográficas deste campo específico de estudo e difundir para comunicar os avanços ou os retrocessos ocorridos na educação superior no país dados pela democratização do acesso ou pela falta deste dispositivo de inclusão social.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O ensino superior no Brasil deu os primeiros passos em 1908, conforme Oliveira. Org. (2011, p. 7) tudo começou “com a chegada da corte portuguesa”, e somente a elite acessava esse nível de ensino, haja vista suas características com marcas de supremacias que colocava naquele cenário educacional os “cursos de Medicina, Direito, Engenharia... em Instituições de Ensino Superior (IES) isoladas”. Oliveira. Org. (p. 7), compreendendo dessa forma a configuração de políticas excludentes que visavam o domínio de classe

daqueles que detinham os bens de produção, ou seja, os donos do capital propriamente dito.

Os princípios traçados inicialmente pelas classes dominantes, para o ingresso ao ensino superior tiveram um longo período até a criação das primeiras universidades no Brasil por volta da metade do século XX quando teve segundo Oliveira. Org. (2011, p. 7) “a maior institucionalização a partir da aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931” Momento em que houve uma pequena, mas importante participação da presença da massa, da população representante da classe trabalhadora, como os filhos dos agricultores, dos operários etc....

De acordo com Oliveira. Org. (2011, p. 7), somente “a partir dos anos 1950 que se amplia mais fortemente o número de universidades no País, sobretudo públicas, além da criação em 1951, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)”, tendo sido estes órgãos não apenas base, mas importantes organizadores e orientadores do sistema de ensino com vistas para a expansão da educação superior no Brasil, por terem sido criados sobretudo com a finalidade de “institucionalização, fomento e avaliação da pós-graduação e da ciência e tecnologia no Brasil.” Idem, (p. 7). Ressalta-se também que o CNPq além de atuar para formar profissionais qualificados foi a primeira modalidade de bolsa que surgiu voltada para a pesquisa nas universidades.

Para a linha do tempo histórica Oliveira. Org. (2011, p. 7) pontua que é somente entre os anos de 1960 e 1970 que “observa-se uma expansão significativa das instituições, das matrículas e dos cursos de educação superior”. No que podemos visualizar uma dinâmica de evolução deste nível de ensino meio ao regime militar de autoritarismo período de imposição mais tenso da história do Brasil e nesse cenário que segundo Oliveira. Org. (2011, p. 7), em “1968... ocorre a Reforma Universitária, por meio da Lei nº 5.540, que enfatiza a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e assume a figura da universidade como referência para a expansão do sistema.” E a partir desse evento a universidade passaria a atender aos interesses da chamada nova classe que se instalava no poder limitando os direitos civis e políticos da sociedade, bem como trabalhava para silenciar os cidadãos que se opusessem ao regime ditador.

Nos anos 80 ainda prevalecia o regime ditador onde houve a ascensão do ensino superior privado tendo sido este um fato marcante que de acordo com Oliveira. Org.

(2011, p. 8) ” constatou-se “o rápido crescimento das IES privadas, que 1980 já respondia por mais de 60% das matrículas em cursos de graduação. ” Para o autor é somente a partir desta década que de fato se estabelece o espaço de ensino superior no Brasil, pois segundo nos informa Oliveira. Org. (2011, p. 8) é neste contexto que surge “por base um sistema amplo, heterogêneo e complexo da educação superior. ” Isto é, as privatizações das instituições de ensino superior abrem caminhos para o acesso a graduação que antes era somente possível pelas vias das universidades públicas.

A expansão do ensino superior continua a todo vapor nos anos de 1990 e conforme Oliveira. Org. (2011, p. 8) “se diversifica, se complexifica ainda mais, com forte predominância do setor privado. ” Esse notório crescimento do sistema de educação superior adentra a década seguinte e ao final de 2000 alcança “75% das matrículas em cursos presenciais...”. Porém, Oliveira. Org. (p. 8) ressalta que “Os cursos de graduação e pós-graduação das IES públicas são considerados de maior qualidade, em razão do melhor desempenho obtido nos sistemas de avaliação, sobretudo no tocante à infraestrutura, corpo docente, projeto acadêmico e produção bibliográfica. ”, sendo estas características do ensino público superior até então visando a sustentabilidade do ensino e da pesquisa de qualidade.

A qualidade do ensino público se destaca meio a expansão do ensino superior privado porquê de acordo com Oliveira. Org. (2011, p. 8) “a pesquisa científica também se concentra nas universidades públicas, em especial em programas de pós-graduação, contando com financiamento dos governos federal e estaduais. ” Contudo o autor descreve que este nível de ensino no final de 2009 permanecia elitista, pois segundo Oliveira. Org. (2011, p. 8) “somente 13,9% da população de 18 a 24 anos encontrava-se matriculada em algum curso de nível superior. ” Esse dado revela que o acesso a educação superior se manteve distante até então do ideário de efetiva massificação das diversas populações brasileiras.

De 2007-2010, Oliveira. Org. (2011, p. 57) afirma que houve “a expansão da rede federal, com o oferecimento de vagas gratuitas, ao mesmo tempo em que incentivou as IFES a atingirem metas de desempenho para obterem financiamento extra. ” Para o autor esta ação pode ser considerada como um fator impulsionador da competitividade entre as instituições e levar ao fortalecimento destas estatais, mas o que diz o MEC/Inep,

2010 sobre o crescimento do ensino superior por participação de matrículas de alunos e sua real expansão entre 2001 e 2010?

O MEC/Inep. (2011), apresentou a distribuição e participação percentual de matrículas em Cursos de Graduação presenciais por Região Geográfica do Brasil entre os anos de 2001 – 2010, onde ratificou a disparidade que ocorreu neste período entre as regiões brasileiras, onde o Sudeste que em 2011 destacava-se com o percentual de 51,7% de efetiva matrícula decaindo em 2010, para 48,7% de alunos matriculados e ainda permanecendo com a maior expressão de matrículas em cursos de graduação em detrimento as demais regiões e mais especificamente a região norte que em 2011, obteve 4,7% de matrículas e que embora em 2010 esse índice tenha dado um pequeno salto para 6,5% de alunos matriculados ratificou-se nesta região o baixo acesso ao ensino superior.

De 2011 – 2020, as estatísticas de evolução apresentadas pelo MEC/Inep (2014) para o ensino superior mostraram que houve investimento orçamentário para o conjunto de universidades federais para que cada uma dentro da sua autonomia pudesse atender os critérios de qualidade, eficiência acadêmica entre outras metas, nesta perspectiva está a meta 12 do *Plano Nacional de Educação-PNE*, (Brasil, 2010) que estabelece para até 2020 “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.”

Vale destacar que a meta 12 ficou abaixo do planejado pelo PNE (2010-2011), mas com um adendo para ocorrências voltadas para questões bem específicas quando se observa todo o estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2010) que mostra as características socioeconômicas e demográficas dos alunos que têm acessado as universidades e suas disparidades em relação a situação de desigualdades sociais e de falta de oportunidades que podem ser implicativos para alavancar o ingresso na educação superior entre todas as camadas da sociedade principalmente no que se refere ao acesso, permanência e a conclusão, tríade que pode ser interrompida pela desistência ou afetada pelo prolongamento dos alunos nesse nível de ensino.

2.1. Desigualdades no acesso ao ensino superior

O Sistema Educacional Brasileiro (SEB) tem uma configuração construída no escopo da Lei, 9.394/1996 que dispõe da organização da educação nacional a qual defini a cada poder responsabilidades, incumbências, competências, obrigatoriedade de garantias de acesso à educação escolarizada desde da educação básica à superior como se lê no Art. 8º “A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. ”, em que segue o §2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei.”

O texto estabelecido pela Lei, 9.394/1996 ratifica a autonomia de cada instância para elaborar e executar políticas públicas articuladas para promover a igualdade de oportunidade para todos aqueles que anseiam pelo acesso a permanência progredir nos níveis de ensino onde para muitos o topo da pirâmide consiste na conclusão do ensino superior, haja vista que no Brasil o diploma em graduação tem uma probabilidade maior de garantia de melhor remuneração no mercado de trabalho.

O relatório do Inep (2020) aponta melhora no acesso ao ensino superior, com 37,9% de taxa bruta de matrículas e 25,5% de taxa líquida de escolarização em 2019. No entanto, o documento informa que será necessário um crescimento mais acelerado nos próximos cinco anos para que se atinja a meta seguinte: “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos”. (Brasil, PNE 2010).

Alcançar a meta significa muitas coisas como ter atingido a real expansão, ter oportunizado mais pessoas acessarem ao ensino superior, ter garantido o direito e assegurado a qualidade da educação, ter dirimido o caráter elitista das universidades, ter ampliado o diálogo entre sociedade e sistema educacional entre outras premissas tão relevantes que seguem conforme estabelece o PNE (2010) “assegurando o acesso, a universalização do ensino obrigatório e a ampliação das oportunidades educacionais, a redução das desigualdades”

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, sobre o direito de igualdade de oportunidade em que discorre no Art. 13 dos seguintes textos: “§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação

deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. ” Isto é, a redação do parágrafo acima citado coloca o sujeito no mundo com o mundo frente a uma dialética que se articula para a garantia dos direitos de acesso no então complexo sistema de educação pública o qual abarca o ensino superior.

De acordo com o Pacto (1992), “3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. ” Independente de condição financeira, classe social, de gênero e de etnia que são os parâmetros adotados para enquadrar as pessoas das camadas menos favorecidas do Brasil, sendo estes grupos os mais prejudicados e que historicamente tem sido de modo vergonhoso excluídos pela falta ou redução de oportunidades, obstáculos estes que levam a exclusão intelectual de conhecimentos que só são acessados pelo ensino superior, nesses termos as políticas públicas que visam a redução das desigualdades de acesso são tão importantes.

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é um dispositivo de políticas públicas que foi criado através do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010 e que visa reduzir as taxas de retenção e evasão do aluno do ensino superior. De acordo com o MEC o (PNAES) apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior e tem o objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão como dispõe o art. 2º, IV do referido decreto ao definir entre os objetivos do PNAES sua função articuladora junto ao aluno é de “contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. ”

Para, Fiorillo (2000, p. 14): “[...] tem-se a educação como um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, como uma das condições de que a pessoa necessita para viver em sociedade, para ter uma vida digna. ” O argumento do autor dialoga com o que está expresso na Constituição Federal de 1988, que define através do artigo 205, que “ A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação

para o trabalho. ” Sem dúvida que a criação de instrumentos de democratização de acesso à educação superior respaldados pela Lei maior do país fez com que a educação ganhasse um capítulo a mais com repercussão jurídica tendo o devido reconhecimento de que é o único caminho possível de garantia da cidadania e de redução das desigualdades sociais que ainda atentam contra a dignidade da pessoa humana.

2.2. Criação do sistema de cotas

O primeiro direito social reconhecido e definido pela Constituição Federal, encontra-se na redação do artigo 6º, que é o direito a educação. Logo se a educação é um direito resguardado pela supremacia da legislação maior do Estado, significa que este Estado de direito tem o dever de promover o acesso indiscriminado ao ensino superior e que este acesso não ocorra por caminho marcado pelos privilégios da elite, mas por diversas vias capazes de levar os alunos inseridos nos segmentos minoritários da sociedade a atingir o objetivo comum inerente a democratização do processo educacional que visa atingir o nível mais elevado de ensino.

Segundo Oliveira. Org. (2011, p. 166) “No Brasil, a agenda das ações afirmativas, deveu-se, sobretudo, à pressão internacional após a Conferência de Durban”, a qual desqualificou o argumento da inexistência da criação do sistema de cotas que até então era reforçado por segmentos diversos da sociedade. O caminho até que fosse sancionada a Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012 como política pública foi construído a duras penas, pois muito se questionava sobre a necessidade das cotas e o discurso negacionista que colocava em pauta e ratificava a falta de igualdade de oportunidade como simplesmente reflexo da desigualdade social e não racial permeava os fóruns, as conferências entre outros canais dialógicos que buscavam justamente validar as ações afirmativas.

Com a Lei nº 12.711/2012 aprovada foi destinada 50% das vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, negros e indígenas nas instituições federais brasileiras. Segundo Oliveira (2011, p. 167) houve um acréscimo significativo na graduação de alunos oriundos das minorias que passaram a ingressar no ensino superior pelo sistema de cotas a partir da sanção desta lei, fato que não está relacionado ao desempenho dos alunos cotistas nem os coloca conforme Wainer e Melguizo (2017, p. 12). “Como

profissionais de menor qualidade” pelo contrário democratizar não é medir competências e abrir caminhos para que o aluno se desenvolva e se torne competente.

O ingresso de alunos por cotas nas universidades federais não diminui a qualidade da mesma. Oliveira. Org. (2011, p. 167) afirma que “não pode existir democracia num país baseado na desigualdade seja esta de raça, social, gênero ou qualquer outra.” Desse modo para se eliminar a paisagem de exclusão tem-se a distribuição de cotas definidas pela Lei nº 12.711/2012 e regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, de acordo com o MEC (2012) é realizada com:

As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (BRASIL/MEC, 2012).

A discussão sobre o sistema de cotas certamente permanece inesgotável, pois para alguns, essas ações afirmativas referem-se às medidas compensatórias que visam combater as desigualdades materiais, para outros elas estão para além da compensação e das questões econômicas ou mesmo de outra natureza por se tratar de um direito garantido com a finalidade de coibir privilégios que tem raízes históricas fundamentadas nas desigualdades da pessoa humana, segundo Mello (2002, p. 10) o sistema de cotas “não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”. Deve servir para estabelecer a igual distribuição de direitos, deveres e acesso a educação superior nas universidades públicas.

2.3. Criação do ENEM, ProUni, REUNI E SISU

Importante descrever um pouco sobre a trajetória dos exames, programas e suas nuances em decorrência da necessidade de acesso da sociedade menos favorecida e a expansão da educação superior, nessa perspectiva é válida a releitura do texto

apresentado pelo decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, que organizou o ensino superior no Brasil, e que estabeleceu o seguinte:

Parágrafo único. “Os exames se realizarão no último mês do segundo período escolar, isto é, de 1 a 31 de dezembro, seguindo-se três meses de férias.” Contemplando as condições descritas no “Art. 65. Para concessão da matrícula, o candidato passará por exame que habilite a um juízo de conjunto sobre o seu desenvolvimento intelectual e capacidade para empreender eficazmente o estudo das matérias que constituem o ensino da faculdade.”

No “§ I. O exame de admissão a que se refere este artigo constará de prova escrita em vernáculo, que revele a cultura mental que se quer verificar e de uma prova oral sobre línguas e ciências.” O exame se caracterizava por ser altamente excludente visto que só quem poderia alcançar os pré-requisitos eram os filhos de parte da sociedade de poder aquisitivo dominante que vislumbravam o diploma de nível superior a qualquer custo. Como informa Cunha:

A introdução dos exames de ingresso às escolas superiores para todos os pretendentes foi uma tentativa de restabelecer o desempenho daquela função. Em suma, induzidos pela ideologia do bacharelismo, os jovens das classes dominantes e das camadas médias buscavam obter de qualquer maneira, um diploma superior. (CUNHA 2000, p. 159).

O Exame de Admissão para o ingresso na graduação trazia no seu corpo reflexo de segregação de classes como se constata através da literatura para a concessão de acesso no decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, que ao ratificar a obrigatoriedade da realização de uma prova escrita e uma prova proficiência, quando tais conhecimentos não faziam parte da realidade da grande população brasileira em idade de ingressar a universidade a maioria jovens trabalhadores da periferia e ou zona rural.

A Reforma de Carlos Maximiliano, Decreto nº 11.530, de 1915 reorganizou o sistema secundário e de ensino e superior de todo o país e modificou a nomenclatura de exames para vestibular tendo sido esta a nomenclatura e modelo que se mostrava unilateral/elitista de acesso que permaneceu por longos anos para o ingresso ao ensino superior no Brasil dificultando que os jovens das famílias das classes emergenciais e

pobres não adentrasse esse universo essencialmente permeado pelos seletos e privilegiados filhos da classe dominante.

As mudanças decorreram da demanda da população brasileira que buscava superar o conformismo existente até por várias décadas, pois segundo Bezerra e Gurgel (2012, p. 96), “a educação superior no Brasil se conformava, até os anos 1990, como um patrimônio reservado aos estudantes provenientes das camadas mais altas da população”. Essa premissa foi confrontada e reestruturada através de movimentos sociais, decretos e legislações específicas que visavam e visam a democratização do ensino superior.

Em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), onde se lê em Brzezinski. Org. (2008, p. 299) institui o termo Processo Seletivo no lugar de Vestibular, no Art. 44, que estabelece que “a educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas”, inciso II, de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; mas vale ressaltar que esta mudança na prática também não refletiu positivamente na forma de acesso, haja vista que o processo permaneceu excludente.

Outras formas de acesso ao ensino superior foram sendo implementadas no Brasil como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) que foi instituído sob a Portaria 438/1998, e mencionando no documento as instituições de ensino superior, e quando também foi aplicado pela primeira vez no então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O ENEM tem a função de avaliar as habilidades e competências dos alunos que concluíram o ensino médio isso enquanto instrumento burocrático e pedagógico e foi introduzido para o acesso ao ensino superior com a clara intenção de avaliar o aluno advindo da educação básica e vislumbrando resultados de excelência e tem em sua estrutura o caráter eliminatório convergindo com o roteiro da história da educação que segundo Luckesi, (2018, p 165 - 66) encontram-se atreladas há “duas fenomenologias, a dos exames escolares e a da avaliação da aprendizagem, que, em si, operariam com o mesmo conceito epistemológico” e culminariam para o objetivo comum de “investigar a qualidade da aprendizagem dos estudantes.”

Em analogia ao ENEM que é o um exame seletivo e tendo esta característica se faz aqui uma ligação com Luckesi (2018, p. 166) que afirma que enquanto instrumento

escolar avaliativo o exame “tem como destino aprovar/reprovar seletivamente os estudantes. ” No caso não correspondendo e nem alcançando tudo aquilo que as capacidades cognitivas dos alunos podem ter assimilado ao longo do seu processo de aprendizagem para articular tanto suas competências quanto as suas habilidades.

No entanto, o ENEM enquanto caminho para o ingresso no ensino superior, acendeu entre os teóricos as discussões que a priori já eram fortes sobre a necessidade de ressignificação do ensino médio como forma de aumentar as oportunidades de ingresso neste nível de ensino. De acordo com Andriola, (2011, p. 107). Este exame deve “cumprir o papel de formar este novo indivíduo para este novo mundo, baseando as suas ações de formação no desenvolvimento de novas competências para a vida social e para o mundo do trabalho” cabendo ao ENEM se democratizar em objetivos reais de tal forma que promova as oportunidades de acesso a graduação.

Em 2004, momento em que as instituições de ensino superior privadas se alastravam Brasil a fora, o ENEM despontou no cenário educacional via políticas públicas do ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva que sancionou a Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005 que criava assim o Programa Universidade para Todos (ProUni) que nasceu com a ideia de inclusão e de oportunidades para alunos oriundos das escolas públicas ou rede privada na condição de bolsista integral durante todo o ciclo da ensino médio critério para ter a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas e estas instituições receberiam como incentivo a isenção de tributos, porém estes egressos deveriam obrigatoriamente realizar o ENEM. Este governo buscou também com o ProUni resgatar o que ele chamou de dívida governamental com o setor de educação.

A Constituição Federal no Artigo 205, discorre do seguinte texto que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. ” A lei não faz discriminação entre as pessoas, ela ratifica o direito à cidadania de todos, assim como o ProUni que também oferta ao participante com deficiência ou que se autodeclarar indígena, preto ou pardo as mesmas condições de acesso. No que se interpreta que o ProUni é política de ações afirmativas de direitos sociais de abrangência nacional que

consiste em reduzir as desigualdades inerentes a escolaridade através da inclusão visando tornar a sociedade mais igualitária.

As inscrições para o ProUni acontecem duas vezes ao ano letivo nos meses de janeiro e junho sendo que o estudante só pode realizar sua inscrição neste programa após a divulgação das notas do último ENEM e se preencher os pré-requisitos estipulados pelo MEC, como renda familiar bruta mensal de até 1,5 salário mínimo por pessoa para concorrer a uma bolsa integral e de até 3 salários mínimos por pessoa para concorrer a uma bolsa parcial, formação e desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio Enem. Isto porque o ProUni tem a clara intenção de servir para ampliar o acesso dos menos favorecidos ao ensino superior de qualidade.

Outro aspecto importante ou positivo do ProUni é que ele permite ao aluno três oportunidades de acesso, pois os concorrentes as bolsas integrais ou parciais podem ser pré-selecionados em primeira, segunda ou terceira chamada para ocupar a vaga na instituição de ensino para qual foi pré-selecionado segundo as regras do ProUni, ratificando o caráter explícito de política pública direcionada à expansão da educação superior que dá corpo a este programa.

O MEC (2020) publicou em 16 de abril de 2020 que o ProUni registrou 1.507.807 inscrições efetuadas por 782.497 pessoas. A diferença entre o número de inscrições e de inscritos se deu segundo o MEC (2020) porque cada participante pode escolher até duas opções de instituições, curso e turno. Foi disponibilizada para este ano de 2020, o total de 252.534 bolsas no sistema do programa e 1.346 instituições privadas de ensino superior participaram do ProUni. Segundo o Ministério da Educação, esta edição são 122.432 bolsas integrais (100%) e 130.102 parciais (50%). Nesses termos o ProUni cumpri sua função social porque possibilita o acesso da camada menos favorecida da sociedade ao ensino superior promovendo a ascensão profissional marcando o efetivo espaço igualitário entre os estudantes.

Para o INEP (2020) a nota do ENEM tem grande relevância, haja vista que pode ser usada em finalidades diversas para além do ProUni. Pode ser utilizada também para o Sistema de Seleção Unificada (SISU) que distribui vagas no ensino superior, e que foi criado em 2010, conforme se encontra em Brasil (2010) pelo governo federal, como alternativa aos vestibulares realizados até então, de forma descentralizada, pelas instituições públicas de Ensino Superior tendo intensificado a concorrência para as

universidades federais devido qualidade dos cursos reconhecida nas avaliações nacionais.

O ENEM também é via de acesso para o Ensino Técnico e Profissional (Sisutec), que destina vagas em cursos técnicos gratuitos, seguindo seu protagonismo o Enem segundo o INEP é pré-requisito para acessar os financiamentos disponíveis por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e para candidatar-se a bolsas de intercâmbio no exterior pelo Programa Ciência sem Fronteiras. Sendo o Enem o instrumento de avaliação inclusivo e excludente ao mesmo tempo, pois tanto pode oportunizar o acesso do aluno ao ensino superior como pode eliminá-lo caso não alcance os critérios obrigatórios exigidos pelo exame.

Todos esses programas e planos fazem parte do projeto da expansão do ensino superior no Brasil que pretende estender a educação para todos, visando a melhoria da qualidade de ensino com a clara finalidade de reestruturar e expandir as universidades federais, como comunica o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 que institui o programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI em que decreta no Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

O REUNI foi apresentado às universidades federais em 2008 e das 59 universidades federais do país com o devido reconhecimento, o programa foi unanimidade entre elas que aderiram em massa aos desafios estabelecidos para o Programa pelo Decreto nº 6.096/2007 como se discorre de diretrizes como reduzir as taxas de evasão e de vagas ociosas, bem como aumentar o quantitativo de vagas para o ingresso dos alunos em especial no período noturno. Considerando que a maioria dos alunos que procuram os cursos do terceiro turno universitários, são alunos que já se encontram atuando no mercado de trabalho, esta diretriz tem a responsabilidade de ampliar as oportunidades deste grupo de alunos.

Outros pontos importantes são dispostos por estas diretrizes como a ampliação da mobilidade estudantil com o devido aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior, além de buscar

atualizar as metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade. Diversificar as modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada. A ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e a articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Para se adequar ao programa as universidades federais devem segundo o Decreto nº 6.096/2007 elaborar e apresentar os respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, como construção e readequação de infraestrutura e equipamentos, compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

O decreto nº 6.096/2007 dispõe também no Art. 4º que o plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no art. 1º. Ratificando a autonomia das universidades e suas capacidades para atender as diretrizes estabelecidas pelo REUNI, que tem o alvo bastante definido de reduzir as desigualdades sociais com foco não apenas no acesso, mas sobretudo ao acesso, permanência e conclusão do aluno no ensino superior.

Contudo, de acordo com o MEC/Inep (2013) de 2008 a 2012 período dos primeiros anos da implementação do REUNI, as evoluções das vagas ofertadas nas universidades federais registraram o acréscimo significativo, como afirma o relatório do MEC, (Brasil, 2009, p. 6) ao discorrer que “[...] a previsão inicial era de um aumento de 10% em relação a 2007 (que totalizava 645.638 matrículas projetadas). Essa meta foi superada, chegando ao final de 2008 com 715.185 matrículas projetadas”. Esses dados podem dizer muitas coisas, porém não seria prudente afirmar que eles representam e ou apresentam a informação de que o problema da evasão e das vagas ociosas tenha sido sanado nem que a qualidade do ensino superior público tenha melhorado de modo a alcançar as diretrizes estabelecidas pelo REUNI.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista dos argumentos apresentados, entendeu-se que o conjunto de políticas e programas abordados ao longo deste estudo têm sido fundamental no processo de expansão no ensino superior e que para que continue avançando não se pode perder de vista as definições deliberadas pela Constituição Federal do Brasil de 1988, que reconhece a educação como um direito de todos os cidadãos, como ratifica a redação do artigo 205, assim como a Lei nº. 9.394/1996, no artigo 2º que discorre dos princípios e fins da educação nacional garantindo o direito de acesso a todas as pessoas inclusive estabelecendo no artigo 3º. “Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, sendo esses dispositivos legais norteadores para a expansão da educação superior.

O estudo concluiu que o ideário da educação como um direito de cidadania no Ensino Superior e a preocupação com a inclusão, o desenvolvimento e a transformação social só poderá ocorrer através da inserção da massa neste nível de ensino, desde que seja garantido orçamento com propósito de fomentar as políticas públicas que mobilizam e efetivam a estruturação da expansão no ensino superior no Brasil, pois não basta abrirem vagas e/ou campus interior a fora do país para registrar estatisticamente uma ampliação que não corresponde com a proposta geral de acesso definida por lei.

Nesse sentido percebeu-se que a democratização em relação a educação superior pode apresentar significados e diversas interpretações, haja vista que a grande expansão que de fato ocorreu e que contribuíram para o aumento da estatística em números de ingressantes nos cursos de graduação se deu pelos incentivos, ou seja transferências de recursos públicos para as instituições privadas de ensino superior e não para as universidades públicas o que muitos estudiosos/teóricos chamaram de democratização inversa, no que depreendeu-se que embora a expansão venha alcançando um número maior de ingressantes das camadas menos favorecidas da sociedade, e com isso a representatividade dos grupos denominados de minorias tem aumentado ainda que de modo tímido, refletindo na redução do déficit de acesso ao ensino superior, é válido afirmar que a reparação das injustiças sociais no Brasil ainda está por acontecer.

Contudo, a relevância da pesquisa encontra-se na abordagem que compreende as ações afirmativas e a criação de programas que corroboram para a redução das desigualdades socioeconômicas fomentadas pela expansão da educação superior, bem como para a democratização do acesso a este nível de ensino com o intuito de dirimir as tais desigualdades através de um sistema educacional que se pressupõe inclusivo e por assim se fazer tem ativado como suporte políticas públicas tão necessárias para a ruptura da trajetória crescente da exclusão escolar.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, W. B. **Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas instituições de Ensino Superior (IFES)**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 107-126, jan./mar. 2011. Disponível em: Acesso em: 15/08/2020

BEZERRA, Teresa Olinda Caminha; GURGEL, Claudio. **A política pública de cotas em universidades, desempenho acadêmico e inclusão social**. Sustainable Business International Journal, n. 9, ago. 2011. Disponível em: Acesso em: 15/08/2020

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 1996.

BRASIL, Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911. **Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República**. Texto original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/4/1911, Página 3983 (Publicação Original)

BRASIL. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni**. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Seção I. P. 4.

BRASIL. Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010. **Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes**. Diário Oficial da União, Brasília, ano 147, n. 18, seção 1, 27 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index>. Acesso em: 18/08/2020.

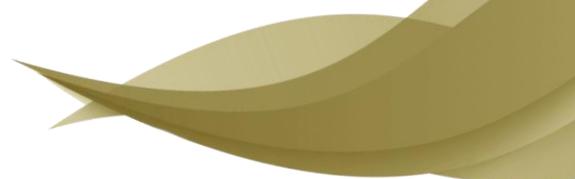
BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. 1988.

- BRASIL. Decreto nº 11.530, de 18 de Março de 1915. **Reorganiza o ensino secundário e o superior na República**. Texto original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/3/1915. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/> Acesso em: 17/08/2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**: Reuni 2008. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu> Acesso em: 18/08/2020.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **ProUni**. Portal MEC, 16 de abril de 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 17/08/2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior 2013**. INEP/MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> . Acesso em: 16/08/2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **O PNE 2011-2020: metas e estratégias**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> . Acesso em: 16/08/2020.
- BRASIL. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> . Acesso em: 15/08/2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP**. Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 16/08/2020
- BRZEZINSKI, Iria (org) **LDB dez anos depois: reinterpretando sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008.
- CUNHA, Luiz Antônio. **Ensino superior e universidade no Brasil**. In: 500 anos de educação no Brasil. 2ªed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- FIORILLO, C. A. P. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- INEP. **Censo Escolar da Educação Superior 2010**. Brasília, DF: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010. Disponível em: Disponível em: Acesso em: 16/08/2020
- LUCKESI, Cipriano Carlos. **A avaliação em educação: questões epistemológicas práticas**. São Paulo: Cortez, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. Ed., 10ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2002.
- OLIVEIRA, João Ferreira de (org). **O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. XXI Assembleia Geral das Nações Unidas, 1976.**

REVISTA NOVA ESCOLA. **PNE. Meta 12. 1 de julho de 2012.**
<https://novaescola.org.br/conteudo>. Acesso em: 19/08/2020.

WAINER, Jacques e MELGUIZO, Tatiana. **Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação do desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014.** Educ. Pesquisa. 2018, vol.44.



CAPÍTULO V

O MITO DA DEMOCRACIA RACIAL E O MULTICULTURALISMO NO BRASIL: SOB PERSPECTIVA DA PROMOÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS

Germana Pinheiro de Almeida Felix ¹
Lis de Almeida Felix ²

¹ Doutoranda e Mestre em Políticas Sociais e Cidadania. Universidade Católica do Salvador - UCSal. Coordenadora Geral do curso de Direito. Universidade Católica do Salvador - UCSal. Graduada em Direito. Universidade Federal da Bahia - UFBA.

² Graduanda do curso de Direito. Universidade Católica do Salvador - UCSal. Graduanda do curso do Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades. Universidade Federal da Bahia - UFBA.

RESUMO

Este artigo propõe investigar como a discussão sobre o mito da democracia racial no Brasil impulsionou práticas racistas ao longo do tempo e como, a partir de um viés multiculturalista, se assentam as políticas afirmativas, com destaque, para a política de cotas para ingresso de negros e pardos nas Universidades, implementadas a partir de 2012. Aponta, para tanto, que a construção deste mito não se coaduna com questões mais modernas e de relevo econômico e social que pautaram a promoção de políticas afirmativas no país. Nesta senda, as políticas sociais afirmativas de cotas é uma medida tomada pelo Estado, de cunho temporário ou especial, com o objetivo de assegurar igualdade de oportunidades e que foram negadas historicamente para a população afro. Para embasar este artigo foi utilizada a metodologia de revisão bibliográfica e a análise documental das políticas afirmativas de cotas.

Palavras-chave: Mito da Democracia racial. Multiculturalismo. Políticas afirmativas. Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, se apresenta uma abordagem sobre da democracia racial e o multiculturalismo no Brasil, com respaldo nos argumentos que constroem o mito da Democracia Racial, conforme leciona Antônio Guimarães (2006) e a adoção do Multiculturalismo, aqui na leitura de Bas'ilele Malomalo (2010), para apontar que a lógica determinante que deveriam nortear a promoção das políticas afirmativas, com destaque para as cotas de acesso a Universidades, que foram implementadas a partir de 2012, considerando, nesta análise, como o mito da Democracia racial, fortalecido no país, impulsionou práticas racistas e aumentou a segregação racial.

Em contraponto, temos o multiculturalismo que se apresenta mais assentado aos dias atuais, quando se propaga a luta antirracista, e se pretende, no dizer dele, propor

“um novo paradigma do desenvolvimento e a nova sociologia econômica” (MALOMALO, 2010, P. 216) que iria auxiliar a discussão em torno do problema do subdesenvolvimento e desenvolvimento do negro, no Brasil contemporâneo, garantindo, ao final, uma integração, verdadeiramente, emancipatória.

Em verdade, convém, de logo apontar que os períodos democráticos vivenciados no Brasil, sejam antes e após o regime militar, fez parte da construção do modelo de Estado que conhecemos, afirmou Guimarães (2006, p.271) apontando que o Brasil teria sido percebido historicamente como um país onde os brancos tinham uma fraça, ou quase nenhuma, consciência de raça.

Neste tocante Gilberto Freyre (1993) alerta que a miscigenação era, desde período de colonização, não só consentida, como moralmente aceita, de forma tal que as pessoas mestiças seriam integradas à sociedade e mesmo incorporadas à elite, em dado momento, como se as diferenças raciais não fossem um fator de desagregação e mantivesse as pessoas negras em situação de subalternidade, com uso de instrumentos normativos e força bruta para tanto.

De outro lado, esta pesquisa, em apertada síntese, traz a baila o aporte teórico bem ilustrado por Malomalo (2010) quando aborda as questões mais relevantes do movimento que conceituamos como multiculturalismo e que se assenta mais acertadamente nos dias atuais quando se pretende o fortalecimento da luta antiracista e que, inclusive, fundamenta de forma mais adequada as políticas afirmativas que serão aqui destacadas.

Nesse sentido, este trabalho pretende retomar discussões e definições para se debater sobre como os textos de Guimarães (2006) e Malomalo (2010) dialogam entre si e revelam como as estruturas de poder estão entremeadas pela questão racial e o racismo que implicam na tônica das políticas públicas levadas a efeito pelo Estado brasileiro, mormente, as políticas afirmativas, entre elas, a política de cotas para acesso às Instituições de ensino superior.

Por seu turno, o mito da democracia racial, além de impulsionar práticas racistas ao longo do tempo no Brasil, impactou no debate acerca da implementação das políticas afirmativas, incluindo o acesso ao ensino superior, em contrapartida, ao multiculturalismo que se apresenta com uma perspectiva mais viável e

fundamentadamente mais articulada com o movimento antiracista, além de sustentar a necessidade da implementação das políticas sinalizadas aqui.

A questão que norteou a pesquisa foi como a política de cotas foi estabelecida em um país multicultural, mas enraizado sob práticas racistas, conduzidas pelo mito da democracia racial que norteou muitos teóricos e ajudou a tecer severas críticas às políticas afirmativas.

Este trabalho parte de uma análise da origem e da instituição da lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, permeia uma discussão de teóricos sobre o tema e finaliza com uma perspectiva crítica sobre como se desenvolve a promoção da política afirmativa de cotas na Universidade para negros e pardos no Brasil.

2. A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS NO BRASIL: UMA RESPOSTA A ANOS DE EXCLUSÃO E DISCRIMINAÇÃO RACIAL

Destarte, é de suma importância rememorar o dilema histórico do processo de escravidão que mantém os dias de hoje com vestígios da época segregacionista que derivaram uma discriminação racial. As populações negras têm em suas costas uma carga histórica de segregação racial e que mesmo no Brasil, 132 anos após a abolição da escravatura, as consequências da cruel segregação ainda se perpetuam.

Desta forma, cabe refletir a respeito das respostas e reações que ainda estão em desenvolvimento. Como método de resistência e tentativa de busca pela igualdade de oportunidade, tratamento e respeito, é inegável que a mobilização da luta anti discriminações obteve inúmeros êxitos que auxiliaram a atenuar as adversidades enraizadas, a exemplo da elaboração de ações afirmativas.

As políticas afirmativas surgiram, a priori, em 1950 na Índia (MOORE, 2005) na tentativa de reduzir os danos que o sistema de castas causava, estabelecendo, a exemplo, a modalidade de política de cotas em busca de diminuição das exclusões sociais no país. No Brasil esta política foi implantada em 29 de agosto de 2012 pela lei nº 12.711 (BRASIL, 2012) que decretou o resguardo de um percentual de vagas em institutos federais de educação superior à pretos e pardos, bem à indígenas, pessoas com deficiência e pessoas oriundas de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários mínimos per capita.

Discute-se, então, a restituição da morte política do povo negro exposta por Achille Mbembe (2018), ao resguardar lugares em espaços públicos e privados que lhes foram privados durante séculos por conta de discriminações e exclusões políticas e sociais.

As ações afirmativas têm como objetivo, assim, não o combate ao ato discriminatório – no caso da discriminação indireta dificilmente passível de punição pelos instrumentos legais existentes e as exigências de prova que lhe são inerentes –, mas sim o combate ao resultado da discriminação, ou seja, o combate ao processo de alijamento de grupos raciais dos espaços valorizados da vida social. As políticas de ações afirmativas são medidas que buscam garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem medidas temporárias e por serem focalizadas nos afro-brasileiros, ou seja, por dispensarem um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p.55-56).

Ainda que o pedido por políticas que permitam a igualdade material¹ seja justa e necessária, sempre houveram manifestações contra. Assim como na Índia as “castas superiores” combateram o clamor dos grupos subalternos, no Brasil houveram o “Manifesto anti cotas: cidadãos anti racista contra leis raciais” (2008) e “Manifesto contra diversos dispositivos do projeto de lei de cotas e do estatuto da igualdade racial (2006)” que argumentaram contra a implantação da lei de cotas no Brasil, expondo a guerra simbólica dos agentes do desenvolvimento econômico multicultural brasileiro (MALOMALO, 2010, p. 156).

Há de se falar, também, que o estabelecimento das cotas é uma realização de um direito trazido por uma vitória democrática que traz condições significativas e efetivas para o combate a discriminação racial (FERREIRA, 2006), agregando aos espaços universitários uma conscientização de direitos humanos, sociais, políticos e fundamentais.

Para que haja eficácia e um bom desenvolvimento destas políticas públicas é necessário que elas sejam atreladas com outras iniciativas que protejam direitos universais e fundamentais. As políticas de cotas, ainda que temporárias, visam efeitos

¹ Isonomia proposta pelo filósofo Aristóteles que diz “Devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.”

para além daqueles de caráter social, afinal, trazem consequências no âmbito macroeconômico ao fomentar a inserção das pessoas negras ao mercado de trabalho e, por conseguinte, lhes permitir acesso a bens e serviços de consumo (PAIXÃO, 2008).

3. ANÁLISE DA REPERCUSSÃO DO MITO DEMOCRACIA RACIAL SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS.

Guimarães (2006) busca estabelecer sua discussão em torno da pergunta problema: o que viria depois de superado o mito da democracia?, com ênfase no historicismo, que permeou esta afirmação e, assim, apresenta como esta teoria, ao longo do tempo, pautou as questões políticas no país e foi fundamental para ampliar a segregação racial e, com isso, excluir as pessoas negras do projeto de desenvolvimento social e econômico no Brasil.

Afinal, o que é a democracia racial brasileira? Depois de denunciada como mito (cf. Fernandes, 1965) e transformada, nos anos de 1980, no principal alvo dos ataques do movimento negro, como sendo uma ideologia racista, a “democracia racial” passou na última década a ser objeto de investigação mais sistemática de cientistas sociais e historiadores. (GUIMARÃES, 2006, p.269)

Este mito, que envolve uma tal democracia racial, serviria, assim, a um propósito especial que teria efeitos concretos na vida dos indivíduos, mormente, na população afro brasileira, e seria eleita como um mecanismo para apaziguar preconceitos, um ideário, como o autor nos indica, promovido por uma classe dominante que que seria, inclusive, muito mais grave do que mera ilusão, ainda nas palavras de Guimarães (2006, p.269).

Faz-se necessário contextualizar o surgimento dessa expressão para apontar que para além da questão de se estabelecer a democracia racial como mito, portanto, a margem da construção cultural que ela representa, há a necessidade de reconhecê-la como um modo tácito estabelecido para integração das pessoas negras à sociedade de classes no Brasil do pós guerra (já que esta expressão foi disseminada entre 1937 -1944) pois haveria uma pretensão de apresentar o país no rol como contrário às práticas nazi fascistas que determinaram a Segunda Guerra mundial.

Um acordo político, portanto, impulsionava o crescimento da ideologia que nós éramos, enquanto país, uma democracia racial, o que, em verdade, incluiria, apenas, os

trabalhadores das cidades, excluindo empregados domésticos e trabalhadores rurais, o que, evidentemente, inclui grande parcela da população negra, que compõem esses grupos sociais, majoritariamente.

Resta constatar, assim, que está dita integração, promovida pela índole de uma democracia racial, não permitiria que estes contingentes de pessoas negras alcançassem reconhecimento no plano político e muito menos participasse do contexto de decisões de relevo político e participassem de forma ativa da construção da cidadania.

É possível concluir, que este sistema político guiado por princípios universalistas e genéricos, negavam as pertenças a especificidades e não significava reconhecimento efetivo da população afrodescendente no Brasil.

Por seu turno, este compromisso político foi esvaziado, quase que por completo, no período do regime militar, onde os direitos individuais e que nos determinam como uma democracia, foram suprimidos. Ao lado desse momento político de exceção que o Brasil vivenciava, nos EUA houve uma bem-sucedida montagem multirracial, ainda na década de 70.

Todos pensavam (ou desejavam?) que ele e as desigualdades oriundas do escravismo deveriam ser eficazmente combatidos com a universalização das oportunidades de vida (educação e saúde, principalmente) e com garantias à competição por mérito em mercados livres de particularismos sociais, culturais, políticos ou biológicos. (GUIMARÃES, 2006, p. 171)

Guimarães (2006, p.271), nos recorda, de forma muito evidente, que no período, do regime militar, houve uma ampliação do sistema educacional, para universalizar os níveis de ensino primário e médio, com a imposição de vestibular para acesso as vagas nas Universidades públicas, que, por seu lado, exigiam uma preparação muito fortalecida, o que somente seria alcançado por estudos em escolas particulares, se apresentando, assim, como mecanismo de inacessibilidade para parte significativa da população brasileira que não tinha recursos para estudar nessas instituições.

O regime militar no Brasil aumentou a desigualdade no acesso ao ensino superior de excelência, o que implicou em um aumento das distâncias entre as pessoas em razão da cor, pois a base da pirâmide social no país ainda é de pessoas que descendem de escravizados.

Guimarães (2006, p.275) recorda, ainda que os países da América Latina enfrentaram na década de 70 incontáveis e violentos sistemas políticos repressivos, que romperam com o pacto político que garantiria a tal democracia racial, porém, estes regimes foram, paulatinamente, substituídos por sistema democráticos, pautados em Cartas constitucionais que priorizavam a garantia de direitos sociais e igualitários, respeitando as diversidades que se traduz na nossa sociedade.

Neste contexto, houve diferenças significativas com o modelo de reconstrução do pós segunda guerra, já que, agora na década de 79/80 haveria uma necessidade de se respeitar a diversidade, em vários aspectos e o reconhecimento de direitos coletivos a grupos sociais e que merecem igualdade de oportunidades, para que se busque iguais resultados.

Para Guimarães (2006, p.273) “concepção de sociedades e nações pluriétnicas e multiculturais substitui o ideal de homogeneidade cultural defendido pela ideia de nação fundada na miscigenação, entre europeus, indígenas, africanos e americanos.”.

Ele ainda aponta que, neste tocante, os grupos indígenas foram, formalmente, reconhecidos em sua natureza multicultural e específico, preservando as leis e práticas nestas comunidades de caráter consuetudinário, lhes reservando seu direito a propriedade de suas terras originárias e o status oficial para línguas indígenas em unidades territoriais de residência.

O mesmo não ocorreu com as comunidades negras, de tal forma, que o racismo se impõe como problema nacional no Brasil. Guimarães (2006, p.274) chama atenção que um fato a ser considerado é que no Brasil “a mobilização política teve como objetivo a luta contra desigualdades raciais” diferentemente do que ocorreu com outros países onde as mobilizações tinham como cerne o reconhecimento de uma diversidade cultural dos negros, ainda que entendida com certo atraso, considerando os movimentos indígenas.

É possível, de acordo com Guimarães (2006, p.275) ainda apontar outras influências de ordem cultural e ideológica que determinaram o multiculturalismo no Brasil, como a vitoriosa luta contra o racismo nos EUA, África do Sul e países anglo-saxônicos com base nesta concepção, a proeminência internacional que a luta pelos direitos humanos alcançaram, reverberando como a luta contra o racismo em si e a

valorização da defesa do meio ambiente e suas diversidade biológica, pelas agências internacionais de fomento.

Nesta linha de contexto histórico social, a conjuntura que permitiu o movimento de redemocratização da década de 80, se valia do multiculturalismo e políticas identitárias como práticas disponíveis no mercado internacional. Guimarães (2006, p.276) sustenta, ainda, que “(...) é nesse sentido que Christian Gros (2000) afirmou que o multiculturalismo está para o neoliberalismo assim como a democracia racial esteve para o nacional-desenvolvimentismo.”.

4. ESTUDOS SOBRE MULTICULTURALISMO NAS POLÍTICAS DE COTAS DO BRASIL

Nesta seção será levantada a perspectiva de como o multiculturalismo seria uma alternativa mais assentada a um projeto de desenvolvimento nacional, tendo como horizonte uma verdadeira emancipação do povo negro, com destaque as suas especificidades e diversidades que lhes forjaram.

Segundo Malomalo (2010, p.18), “o novo paradigma do desenvolvimento e a nova sociologia econômica, auxiliar-nos-ia a discutir o problema do subdesenvolvimento e desenvolvimento do negro, no Brasil contemporâneo, de forma integrada”.

Nesta seara, ele defende que o multiculturalismo se apresenta, junto com a teoria etnicidade, como uma lógica mais viável para se alcançar um desenvolvimento sociocultural com repercussão emancipatório para a população negra no Brasil.

Considere, para tanto, o viés que ele nos apresenta no sentido:

O multiculturalismo, como observou Hall (2004), ora é usado como substantivo: “multiculturalismo”, ora como adjetivo: “multicultural”, para significar duas coisas: de um lado, as teorias que têm os objetos de análise vinculados à diversidade cultural, as sociedades multiétnicas e multirraciais e, de outro lado, o “multicultural” remete às políticas públicas para a resolução das questões políticas, sociais, culturais, econômicas e ecológicas que essas sociedades enfrentam. O multiculturalismo, no contexto da teoria do desenvolvimento econômico multicultural, será empregado neste duplo sentido. (MALOMALO, 2010, P. 54)

Malomalo (2006, p.43) ensina, ainda, que “o debate, na perspectiva dos estudos raciais e do multiculturalismo, começou a se forjar com as novas reivindicações de movimentos negros contemporâneos (1970-1990) sobre a questão de reparações.”.

O autor também aponta para o reducionismo que se apresenta, sobretudo no campo teórico, quanto ao debate sobre cotas para inserção no ensino superior, que se apoia em grande medida no mito da democracia racial, já que tende a se limitar a pertinência ou não desta política, que ganha expressão sobre as demais, como se fosse única.

Neste ponto, não se leva em consideração, nestas discussões sobre o tema, que o acesso a esta formação profissional incluiria também discutir que projeto de desenvolvimento social e econômico para o país se pretende: um projeto tal que exclui parcela significativa de sua população ou um outro apoiado na diversidade cultural e emancipação concreta desses sujeitos.

Ainda seria oportuno afirmar que os agentes sociais que se posicionam contrários às questões que permeiam a política afirmativa de cotas, incluindo estas de acesso ao nível superior de ensino, são constituídos, em sua esmagadora maioria, por pessoas brancas e de classe social mais enriquecida ou classe média.

Em linhas amplas, estes atores adotam esse posicionamento, notadamente, quando são medidas direcionadas às pessoas negras e o fazem na defesa de que no Brasil haveria uma democracia racial, pilar desta sociedade que é marcada pela miscigenação.

Segundo Malomalo (2010, p.23), o campo deste desenvolvimento econômico e multicultural é também campo de disputa de poder, no entendimento de Isteván Mészáros (2004) e simbólico, no pensamento de Pierre Bourdieu (2000). Entende-se que o processo que cerca a política de cotas é necessária recorrer ao sentido concedido que sugere avaliar as ideologias que perpassam tais enfrentamentos. Neste segmento é possível reconhecer grupos a favor das cotas e ações afirmativas e aqueles que se opõem contra as cotas raciais.

O campo do desenvolvimento econômico multicultural é um referencial teórico metodológico que se inspira nas tradições intelectuais alternativas ocidentais e africanas que acabamos de apresentar. Como tal, eleger o método histórico-estrutural, sobretudo,

o da sociologia de Bourdieu (2004), como seu ponto de viagem da imaginação sociológica. Nesse sentido, tem o mesmo teor que o conceito de campo que se expressa em dois aspectos: de um lado, é uma noção, e, de outro, é um conceito. (MALOMALO, 2010, P. 49)

Por seu turno, ainda no campo das discussões no entorno de políticas de cotas, temos os defensores destas políticas, que defendem estes feitos sobretudo por se traduzir que, ao fundo e ao largo, trata-se de reconhecer a questão étnico racial que envolve as pessoas negras, e outros grupos que poderiam ser alcançados pela mesma política, segmentos, historicamente, excluídos, assim como mulheres e indígenas. Agentes sociais formados, majoritariamente, por ativistas de movimentos negros.

Os cientistas sociais anti cotistas que se ancoram na ideologia freyreana (daí serem chamados de neo-freireanos), pautadas na hipótese de uma democracia racial e apontam como problemas do Brasil as questões sociais, responsáveis pelas desigualdades que estão evidenciadas (MALOMALO, 2010, p.280)

Os ativistas negros e defensores das políticas de cotas, em uma leitura mais moderna, compreende que é necessário esta implementação sobretudo para que se amplie seus resultados em outras instâncias da vida civil, realizando, portanto, uma correlação como desenvolvimento econômico multicultural, revelando uma concepção de caráter emancipatório e garantidor de desenvolvimento sustentável o que impõe uma extensão a todas as liberdades a que o sujeito faz jus socialmente, não restrita ao aspecto econômico.

Como indicado anteriormente, o reducionismo nesta discussão se revela muito assente, no dizer de Malomalo (2010)

A primeira atitude se manifesta pelo reducionismo de debate sobre as ações afirmativas ao tema de cotas no campo da educação. Tal atitude estabelece-se em cegueira epistemológica que não deixa vincular a questão de cotas e ações afirmativas ao tema do desenvolvimento econômico e social da população negra.

Naqueles idos, os movimentos perdiam algo de sua ideologia própria, parte de seu idioma étnico, para ajustar-se à ideologia nacional; no momento atual, o Estado abdica de seu discurso nacionalista em favor de uma multiplicidade de idiomas e de identidades que se harmonizam a partir de regras de convivência social e democrática, sintetizados nos direitos da cidadania.

Para mim, os temas evocados na discussão sobre ações afirmativas implicam em questões epistemológicas, políticas e éticas do modelo de desenvolvimento econômico multicultural no Brasil que deve levar em conta a realidade das populações negras. (MALOMALO, 2016, p.285).

Enfim, é de admitir que o mito da democracia racial não só não se sustenta mais do ponto de vista simbólico como ideológico, mesmo por que para além do mecanismo de manutenção de status quo pela classe dominante (dita branca) também não se confirmou como pacto político a partir da década de 80, como apresentado em linhas anteriores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante destes argumentos alinhados entre os teóricos aqui ilustrados, é possível compreender que as políticas afirmativas de cotas, com viés étnico racial, se coaduna como modelo desenvolvimentista que determina a modernidade e admite, em sua configuração, a diversidade que nos determina, enquanto grupo e fortalece, tanto o reconhecimento dessas identidades, como permite uma redistribuição de riquezas a partir desta compreensão de ampliação de seus resultados, como passo verdadeiramente, emancipatório para seus beneficiários.

Assim, este trabalho debateu sobre as influências que o mito da democracia racial causou no país e o estabelecimento da política de cotas, dentro do recorte da entrada de afrodescendentes brasileiros nas Universidades brasileiras, sob análise do multiculturalismo que norteia esta questão.

Este artigo buscou analisar como o mito da democracia racial impulsionou práticas racistas ao longo do tempo no Brasil, não sendo, então, suficiente para fundamentar posições teóricas contra as políticas afirmativas de cotas para o ingresso no nível superior.

A partir deste recorte e apoiada pelos teóricos, Malomalo (2010) e Guimarães (2006), é possível retornar ao que Bourdieu indica: “o poder simbólico do desenvolvimento econômico multicultural é um poder libertador das classes oprimidas.”.

Desta forma, se conclui que o multiculturalismo se assenta mais pertinente a um projeto de desenvolvimento social e econômico do país, apto a promover a integração da população negra e é um dos fundamentos da implementação das políticas afirmativas, entre elas a política de cotas para pessoas negras no acesso ao ensino superior.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campus, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **O campo econômico: A dimensão simbólica da dominação**. Campinas: Papyrus, 2000.
- BRASIL. **Estatuto da Igualdade Racial**. SEPPIR: Brasília, 2010. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 10 set 2020.
- BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 05 set 2020.
- FERREIRA, Renato; GENTILI, Pablo. **10 mitos sobre cotas**. Rio de Janeiro: PPCOR/LPP/UERJ, p. 1-3, jul. 2006. Disponível em: www.politicasdacor.net. Acessado em 28 abr. 2008.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 42. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GROS, Christian. **Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y modernidad**. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), 2012.
- GUIMARÃES, Antônio. **Depois da democracia racial**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 18, n. 2, p. 269-287, 2006.
- HALL, Stuart. **A identidade cultural da pós-modernidade**. DP&A editora. 10a edição.
- JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA: 2002.
- MALOMALO, Bas'ilele. **Repensar o multiculturalismo e o desenvolvimento no Brasil: políticas públicas de ações afirmativas para a população negra (1995-2009)**. 2010. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106247>. Acesso em: 23 set 2020.
- MANIFESTO ANTICOTAS: Cidadãos anti-racistas contra as leis raciais**. Folha de São Paulo, Cotidiano C5, 14 maio 2008. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200807.htm>. Acesso em 20 de set 2020.

MANIFESTO CONTRA DISPOSITIVOS DO PROJETO DE LEI DE COTAS E DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL. Rio de Janeiro, 30 de maio de 2006. Disponível em: https://www.nacaomestica.org/abaixo_assinado_contra_cotas.htm. Acesso em 20 set 2020. ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018

MANIFESTO PRÓ-COTAS: Manifesto em defesa da justiça e constitucionalidade das cotas. Folha de São Paulo, Cotidiano C5, 14 maio 2008

MBEMBE, Achille. **A Crítica da Razão Negra.** Ed. Antígona. 2018

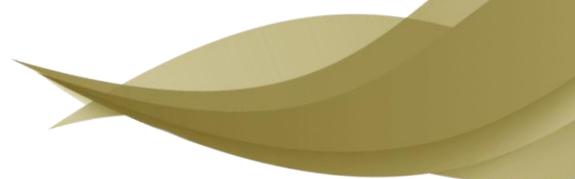
MÉSZÁROS, Isteván. **O poder da ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

MOORE, Carlos. **Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas: Gênese das políticas públicas de ações afirmativas e questões afins.** In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.** Brasília: MEC/SECAD, 2005, p. 313-341.

O ESTADO DE S. PAULO. **Na Unifesp, cotistas têm desempenho igual ao dos demais.** O Estado de S. Paulo, 21/12/2005. Disponível em: <http://aprendiz.uol.com.br/content/vukucrishi.mmp>. Acessado: em 15 de ago 2010.

PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz M. (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2007-2008.** Rio de Janeiro: Gramond, Laeser, 2008.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina.** In: **Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas.** Edgardo Lander (org). ColecciónSurSur, CLACSO, Ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005



CAPÍTULO VI

A POLÍTICA HABITACIONAL POPULAR BRASILEIRA E OS JOGOS DE INTERESSE

Raíssa Lorena Nascimento Costa ¹

¹ Pós-graduada em Direito Constitucional. Universidade Regional do Cariri – URCA. Pós-graduada em Direito Administrativo e Gestão Pública. Universidade Aberta do Brasil e Universidade Regional do Cariri – UAB/URCA.

RESUMO

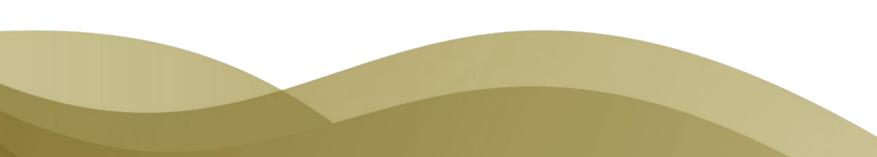
As relações sociais são produtos da vida em sociedade e caracterizam-se, essencialmente, pela interação que há entre seus componentes considerando territórios, culturas, identidade e ideias. Dessa dinâmica social resulta que alguns grupos sociais se sobressaiam sobre os demais e, assim, imponham seus interesses pessoais acima dos interesses públicos, prejudicando a concretização de interesses gerais. Sob esse prisma, com o intuito de explicar como essas relações de poder e de domínio influenciam na concretização de políticas públicas, este trabalho se propôs analisar de maneira breve qual o protagonismo que os agentes sociais têm nessa fase. Como exemplo prático dessa discussão acadêmica, analisou-se a maneira pela qual os movimentos sociais buscam concretizar direitos e conciliar suas demandas com os interesses dos grupos governantes, com ênfase na implementação de políticas habitacionais.

Palavras-chave: Relações Sociais. Políticas Públicas. Implementação. Habitação.

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia é uma demanda social não atendida que ganhou tratamento constitucional através da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000, sendo alocado no rol de direitos sociais. Contudo, apesar dessa classificação, o referido dispositivo já era tratado pela Magna Carta de 1988, a exemplo do artigo 23, IX, que dispõe ser um direito cuja efetivação é de competência comum dos entes federativos. Antes disso, o Brasil já era signatário de dispositivos legais internacionais que previam o direito à moradia e a condições habitacionais e de saneamento básico, dentre outros.

Assim, com o intuito de explicar qual o protagonismo dos indivíduos na elaboração e implementação de políticas públicas habitacionais brasileira, abordar-se-á, em um primeiro momento, como o direito à moradia foi recepcionado e elevado à categoria de direito social. Depois, trabalharemos a forma como as ideologias e os jogos



de interesse dos grupos dominantes influenciam a seleção de quais políticas públicas serão implementadas pelo governo. Em relação a esse aspecto, também serão abordados os movimentos sociais e qual o protagonismo deles em relação às políticas públicas.

É pertinente mencionar que alguns questionamentos nortearam essa pesquisa, quais sejam eles: de que forma as relações sociais influenciam o processo de implementação e, posterior, consolidação de políticas públicas? Como as políticas públicas habitacionais são afetadas por esse processo? Os movimentos sociais realmente concretizam direitos?

Sob essa perspectiva, torna-se importante estudar como as relações sociais influenciam a implementação das políticas públicas, haja vista que, via de regra, elas são direcionadas para suprir ou minimizar déficits sociais enfrentados pela massa. Ou seja, parte da sociedade que não têm condições de obtê-los na seara privada, embora tais direitos estejam expressamente previstos na Magna Carta de 1988.

Ademais, é necessário ponderar que essas deficiências podem revelar o descompromisso ou a falta de habilidade governamental em harmonizar políticas estatais com os interesses dos atores sociais. Sobretudo, porque a eficácia das medidas que visam o interesse público relaciona-se diretamente com a influência, o poder e o prestígio social que determinados indivíduos possuem, além dos interesses individuais que cada um deles ostenta.

Quanto aos aspectos metodológicos, inicialmente analisou-se as conjecturas deste trabalho através da revisão bibliográfica. Depois, os métodos histórico-comparativo e o hipotético-dedutivo nortearam a pesquisa acerca da moradia no ordenamento jurídico pátrio, através da análise dos aspectos sociológicos e jurídicos que compõem do meio social, especialmente aqueles envolvidos com a implementação de políticas públicas. Em relação aos objetivos, a pesquisa possui caráter explicativo, uma vez que ela busca entender de que maneira as relações sociais influenciam na implementação de políticas públicas, isso, pois, com foco no direito à moradia.

2. O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

O direito à moradia, foi introduzida oficialmente no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da EC nº 26/2000, está expressamente previsto no artigo

6º da Constituição Federal, embora já recebesse atenção e tratamento em outros diplomas legais tanto da Magna Carta quanto em normas supralegais, a exemplo da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos ratificados pelo Brasil em 1948 e 1992, respectivamente.

Portanto, com sua fixação como dispositivo constitucional ocorreu a alteração de status de uma política de governo para uma política de Estado. Antes da EC Nº 66/2000, o direito à moradia era visto como uma política de governo, concebida em razão do modelo ideológico do partido ou coalizão que ascende ao poder, sendo, portanto, fruto de uma ideologia, cultura e pensamento. Com a mudança legislativa, esse direito agora é visto como uma política estatal, que independe da ideologia do grupo ou partido político que ascende ao poder.

Quando observado as distorções e contradições ao acesso à moradia no país ao encontrar guarida de no artigo sexto de nossa Carta Política, a questão da moradia convoca quaisquer governos independente da matriz ideológica, a lançar mão de programas e políticas públicas para resolução deste problema sistêmico e profundo no país, junto com o desemprego os principais indicadores das contradições do capitalismo e primeiras mostras de sua crise cíclica.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no artigo 11 dispõe que as pessoas têm o direito de que sua saúde seja resguardada através de medidas sanitárias e sociais relacionadas à alimentação, cuidados médicos, roupas e habitação na medida permitida pelos recursos públicos disponíveis e da coletividade. Em contrapartida, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também no artigo 11, disciplina que os Estados-partes, ao assinarem o referido documento, reconhecem o direito de toda pessoa usufruir de um nível de vida adequado para si próprio e para os membros de sua família, incluindo alimentação, vestimentas e moradias adequadas a fim de que esses fatores, juntos, contribuam para uma contínua melhoria das suas condições.

Seguindo essa tendência, a Constituição Federal de 1988, alocou-o no Capítulo II do Título II, definindo-o como um direito social. Ou seja, o legislador equiparou-o aos direitos fundamentais, dado que a Carta Política não faz distinção entre esses direitos e aqueles previstos no Capítulo I do Título II. Nesse sentido, Mendes (2017, p. 585) afirma

que, a exemplo das normas que consagram direitos sociais, a aplicabilidade dos direitos sociais é direta e a eficácia é imediata, ainda que o alcance desta eficácia deva ser analisado diante do caso concreto e à luz de outros direitos e princípios.

Essa realidade pode ser constatada ao analisar os dados do *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes à habitação, onde é possível constatar que a maioria da população brasileira já dispõe de condições mínimas de domicílio. Isso depois de serem analisados diversos quesitos, entre eles o material utilizado na construção do domicílio; os serviços de infraestrutura básicas disponíveis no domicílio a exemplo do abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação elétrica, destino do lixo; urbanização e vizinha, condição de ocupação, entre outros aspectos. Segundo o IBGE (2018, *online*) esse tema é investigado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cujas informações divulgadas no endereço eletrônico da própria instituição revelam que

Em 2014, somente 0,3% dos domicílios do País ainda não dispunham de iluminação elétrica e este percentual estava em 3,2%, em 2004. O atendimento pelo serviço de coleta lixo domiciliar continuou mantendo tendência de crescimento, partindo de 84,6% dos domicílios, em 2004 e alcançando 89,8%, em 2014. De 2013 para 2014, houve ligeira elevação no percentual de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento (de 85,0% para 85,4%). Este percentual era de 82,1%, em 2004. No caso da parcela dos domicílios com esgotamento sanitário adequado (rede geral ou fossa séptica) houve uma expansão de 2013 para 2014 (de 76,2% para 76,8%), que decorreu da diminuição do percentual de domicílios com fossa séptica, uma vez que o percentual daqueles atendidos por rede geral de esgoto, que estava em 47,9%, em 2004, manteve trajetória de crescimento até 2013 (58,2%), tendo registrado em 2014, queda para 57,6%.

Esses avanços refletem os esforços empreendidos pelo governo federal no sentido de amenizar os déficits habitacionais do país, a exemplo do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) cuja finalidade é oferecer condições atrativas ao financiamento de moradias nas áreas urbanas ou rurais para famílias com renda de até R\$7.000,00 (sete mil reais), conforme consta no *site* da Caixa Econômica Federal.

O PMCMV foi instituído em 2009, através da Medida Provisória nº 459/2009, após alguns debates entre os Ministérios da Fazenda e das Cidades e o aproveitamento da finalidade anticíclica (conjunto de ações governamentais voltadas a impedir, minimizar

ou sobrelevar os efeitos do ciclo econômico) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – criado para amenizar os efeitos da crise internacional de 2008.

Segundo Moreira; Silveira e Euclides (2017, n.p.), o referido programa possui diretrizes que enfocam a redução das desigualdades em termos habitacionais, tornando-o um importante mecanismo na redução do Déficit Habitacional (DH) do país, de modo a evitar gastos desnecessários e desvios de rotas que inviabilizem a ampliação de iniciativas habitacionais.

Os autores acima mencionados, ao analisarem os números obtidos pelo projeto entre os anos de 2009 e 2016, constataram que, em sete anos de Programa, foram investidos em torno de R\$ 295 bilhões, perfazendo o total de 4.219.366 unidades habitacionais e beneficiando aproximadamente 10,5 milhões de pessoas. Números estes que, segundo os estudos por eles realizado, demonstram a grandiosidade do PMCMV. Nesse sentido, Moreira; Silveira e Euclides (2017, n.p.) categoricamente afirmam que

O “Minha Casa, Minha Vida” está presente (em maiores ou menores proporções) em 5.530 dos 5.570 municípios do Brasil, o que representa Grau de Cobertura (GC) geral de 96, 1%. Estados como Rio Grande do Norte, Sergipe, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins registraram cobertura máxima (100% dos municípios atendidos por alguma faixa/modalidade); por outro lado, Acre (77,3%) e Minas Gerais (89%) apresentaram a menor cobertura. Em termos regionais, o Sul foi o mais expressivo (99,3%) e o Sudeste com a menor expressividade (91%).

Em relação às faixas organizadas (que na época eram três), os autores constataram que, na mesma pesquisa que o grau de cobertura para a Faixa 1 (famílias com renda de até R\$ 1.800,00) alcançou 4.510 municípios, atingindo o percentual de 81% de cobertura; enquanto a Faixa 2 (famílias com renda de até R\$ 4.000,00) abrangeu 4.287 cidades, o equivalente a 77% do território brasileiro. Por fim, a Faixa 3 (famílias com renda de até R\$ 7.000,00) cobriu 49%, totalizando, assim, 2.730 municípios.

Moreira; Silveira e Euclides (2017, n.p.), relatam ainda que, desses números, na Faixa 1, as maiores coberturas foram nas regiões Norte e Nordeste, em detrimento do Sudeste que apresentou o nível mais baixo (56,4%). Em relação à Faixa 2, os maiores percentuais foram nas regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, com resultados de 97,1%;

82,1% e 86,6%, respectivamente. A Faixa 3, a seu turno, obteve maior cobertura nas mesmas regiões de destaque da Faixa 2, contudo os percentuais foram, respetivamente, de 67,9%; 60,8% e 54, 3%.

Diante desses resultados, tornou-se perceptível que o Grau de Cobertura decresce quando a renda da população aumenta. E, quanto maior a renda local, maiores são a incidência da cobertura das Faixas 2 e 3. Depois, constatou-se que a Faixa 1 apresentou maiores coberturas naquelas regiões em que a renda da população é menor. Sugerindo, dessa maneira, que as modalidades de demandas sociais estão atingindo exatamente as áreas onde a atuação do PMCMV deveria ser prioritária. Ou seja, os resultados indicam primeiramente que o Programa tem atingindo as finalidades a que se propôs, dentre elas a redução do Déficit Habitacional e a ampliação de iniciativas habitacionais, oferecendo, assim, condições mínimas de habitação para boa parte da população brasileira.

Contudo, o direito à moradia pode ser efetivado de outras formas, igualmente previstas no ordenamento jurídico brasileiro, tais como a concessão especial de uso para fins à moradia. Tal instrumento está previsto no artigo 1.225, XI, do Código Civil.

Ademais, é pertinente mencionar que o título de concessão entregue ao particular possui não apenas um valor simbólico, mas sim econômico e social. Isso acontece porque, com os documentos em mãos, o cidadão amplia suas linhas de financiamento, realiza investimentos no próprio imóvel com o intuito de conservá-lo ou de aformoseá-lo. Essas afirmações foram resultado de um estudo realizado por Maurício Moura junto aos moradores do Jardim Canaã e do Jardim DR, comunidades próximas a Osasco, no Estado de São Paulo. Mendonça (2009, *online*), ao explanar tais informações, afirma que os estudos de Moura demonstram que

[...] os benefícios da regularização fundiária vão além do ingresso do pobre no mercado financeiro. 'Quando regulariza a moradia, a pessoa passa a trabalhar mais, amplia sua renda e ainda liberta os filhos do trabalho infantil', diz. [...]. Moura estudou a evolução das condições de vida dos moradores do Jardim Canaã e do Jardim DR, comunidades vizinhas na periferia de Osasco, cidade com 700 mil habitantes da Grande São Paulo. Até 2007, as duas áreas eram muito similares: pobres, populosas e repletas de casas sem documentação. Em 2008, a situação começou a mudar. Todos os moradores do Canaã receberam títulos de propriedade por meio do programa Papel Passado, uma iniciativa do governo federal em parceria com governos estaduais e

prefeituras. O programa, porém, não chegou ao Jardim DR. Ali, a regularização está prevista só para 2012. Para investigar o impacto da posse do documento, Moura fez entrevistas com moradores das duas áreas antes e depois da regularização dos imóveis do Canaã.

Além do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida e da concessão especial de uso para fins à moradia, outros instrumentos legais como o usucapião previsto no artigo 183, §1º Constituição Federal de 1988 e as disposições de política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), são mecanismos criados pelo legislador brasileiro no sentido de efetivar o direito social à moradia e, assim, garantir condições mínimas de qualidade de vida para milhares de brasileiros que não usufruem desses direitos básicos, na mesma medida em que executa as declarações e pactos com os quais se comprometeu, a exemplo da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

3. O PROTAGONISMO DAS RELAÇÕES SOCIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As sociedades originam-se de agrupamentos humanos organizados que compartilham objetivos comuns cuja consecução depende de manifestações ordenadas submetidas a um poder. Assim, tais formações sociais acarretam um processo de integração onde grupos sociais de organização simples e homogênea evoluem e se tornam mais complexos, iniciando um processo de diferenciação em que pessoas com tendências e aptidões semelhantes se reúnem, construindo um grupo à parte.

Segundo Costa (2018, p. 15-16), esses grupos diferentes necessitam dos demais para a sua sobrevivência, fato este que requer das partes envolvidas solidariedade de modo que constituam um sistema harmônico onde todos os envolvidos sejam beneficiados. A esse processo dá-se o nome de movimento de coordenação e é justamente esse ciclo de integração-diferenciação-cooperação que constitui a sociedade, fazendo-a evoluir e se adequar às novas demandas sociais, refletindo, assim, o modo de pensar daquela sociedade em um tempo determinado.

Dessas relações, surgem os fatos sociais que são fruto de um processo coeso em que valores, hábitos e costumes são assimilados pela população local e integram suas

maneiras de pensar, sentir e agir, caracterizando e representando os grupos sociais aos quais pertençam, construindo, assim, as regras de conduta predominantes naquele local.

Para Quintaneiro; Barbosa e Oliveira, os fatos sociais, segundo a ótica de Durkheim, assumem a feição de obrigações externas à consciência dos indivíduos, geralmente incorporados de modo inconsciente através da educação. Dessa maneira, à medida em que o processo educacional se desenvolve, há a transmissão de valores e crenças semelhantes entre si próprias de um tempo determinado, e esse fenômeno acontece porque em cada sociedade considerada em um momento delimitado do seu processo de evolução existe um sistema de sentimentos e ideias coletivas que se insurge sobre os indivíduos, vencendo-os. Desta maneira, a socialização dos indivíduos é um processo diretamente relacionado à educação.

Sob essa perspectiva, Dahl (1997, n.p), afirma que a socialização ocorre primeiramente em instituições como a escola e a família, para depois se manifestar em outras entidades, a exemplo de instituições ligadas ao trabalho. Esses tipos de socialização acontecem em fases diferentes da vida do indivíduo, o que pode resultar no abandono de crenças antigas e na incorporação de novas e, nesse processo, os valores, crenças e concepções políticas adquirem mais respaldo em virtude do prestígio de quem as transmite. Dessa forma, quanto maior for a posição ocupada pelo transmissor, maior será a facilidade com que a informação repassada será assimilada pelos cidadãos médios, o que torna as elites personagens importantes na implementação de políticas públicas governamentais.

Por esse ângulo, os valores e crenças que as elites possuem, importam mais que os do restante da população, pois são elas quem estão no poder. Assim, influenciarão os padrões comportamentais do restante da população, de forma racional e consciente, em três vertentes distintas, quais sejam elas: a cognitiva, a afetiva e a avaliativa.

Segundo Gimenes (2014, p. 119-151), a ideia de sistema político deve ser entendida como um todo, com suas estruturas de encaminhamento e satisfação de demandas, além da visão que cada um dos indivíduos possui acerca da sua própria atuação como ator político relevante ou não, ou seja, sua eficácia política subjetiva. Nesse sentido, pontua o autor que o sucesso de um sistema político depende “da existência de um grau significativo de congruência entre as instituições concretas e

os valores, crenças e atitudes políticas partilhadas pelos cidadãos”. Assim, faz-se necessário que os indivíduos sejam adeptos do plano normativo vigente, sob o risco de o governo não funcionar adequadamente.

Diante das explanações feitas, é possível vislumbrar que entre os grupos detentores de poder (elites), há a tendência de que eles permaneçam inertes. Ou seja, que conservem a sua posição de superioridade. Essa inércia incidirá diretamente na implementação de políticas públicas, visto que elas são uma resposta às demandas sociais reclamadas, essencialmente, pela parcela majoritária da população (conhecida como massa), a exemplo dos programas habitacionais como o “Programa Minha Casa, Minha Vida” que visam minimizar os déficits da população brasileira em relação à moradia.

Entretanto, cumpre considerar que o conjunto de valores, crenças e hábitos das elites diverge, na maioria das vezes, daqueles cultuados pelos massa, dado que os ensinamentos transmitidos nas esferas privadas desses indivíduos relacionam-se, via de regra, com a conservação e/ou melhoria das condições de vidas deles.

No primeiro caso, essa melhoria associa-se com a manutenção e uso dos recursos de poder (intelectual, financeiro, político, dentre outros), enquanto as demandas daqueles dizem respeito à melhoria das condições básicas de vida, tais como moradia, alimentação, educação, saúde. Isto é, relacionam-se com a garantia e a efetivação de direitos fundamentais expressos nos mais diversos dispositivos legais de um país.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o processo de implementação das políticas públicas obedece a um processo de integração e cooperação entre as elites e as massas, onde cada um desses grupos buscará defender os seus interesses na mesma medida em que os concretizam, já que a vida em sociedade rege-se pela solidariedade entre seus atores de modo que eles sejam beneficiados na proporção da sua força política e poder de ação.

4. O DÉFICIT HABITACIONAL NOS DIAS ATUAIS E OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE ACESSO À MORADIA

A Fundação João Pinheiro (FJP), órgão oficial de pesquisa em políticas públicas, estatísticas e ensino em administração pública do Governo do Estado de *Minas Gerais*,

em levantamento feito no ano de 2018 com os dados do PNAD do ano de 2015, estimou que o déficit habitacional, nesse período, era de aproximadamente 6,355 milhões de domicílios. Enquanto o número de moradias carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, totalizavam cerca de 7,225 milhões. Esses números foram divulgados no sítio eletrônico da própria instituição, sob o título “Déficit habitacional no Brasil 2015”.

Quanto aos dados utilizados, é necessário explicar que em 2016, a PNAD, de periodicidade anual foi encerrada. Assim, as últimas informações divulgadas foram referentes ao ano de 2015. Segundo o site do IBGE (2018, *online*), esse indicador foi substituído pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) que, através de uma metodologia atualizada, propicia uma maior cobertura territorial, além de disponibilizar informações trimestrais acerca da força de trabalho nacional.

Outro ponto a ser considerado, é que a extinta PNAD se destinava a pesquisar de modo permanente os caracteres gerais da população brasileira, como a educação, o trabalho, o rendimento e a habitação. E, com frequência variável, outros temas. Mas sempre tendo como eixo investigativo o domicílio e as suas peculiaridades, por isso que a instituição baseou os seus estudos e projeções na PNAD 2015.

Segundo a Fundação João Pinheiro (2018, *online*), do total do déficit habitacional no ano de 2015, 87,7% estão localizadas na área urbana. Destas, 39% encontram-se na região Sudeste, seguida pelo Nordeste, com 31% do total. Em relação ao déficit habitacional rural, este predomina nas regiões Norte e Nordeste, que ostentam, respectivamente, o percentual de 21,8% e 26,8%. Em termos absolutos, São Paulo é a unidade da federação que detém o maior déficit habitacional (1,337 milhão de moradias), seguido pelos estados de Minas Gerais (575 mil unidades), Bahia (461 mil moradias), Rio de Janeiro (460 mil domicílios) e Maranhão (392 mil moradias).

Um fator que contrasta esses números, é o montante de domicílios vagos. Conforme o levantamento da FJP, em 2015 o país possuía 7,906 milhões de imóveis vagos, dos quais 80,3% localizavam-se nas cidades e 19,7% em áreas rurais. Desses, 6,893 milhões foram considerados habitáveis, enquanto 1,012 milhão estavam em reforma ou em construção. Diante desses dados, especula-se que a maioria dessas habitações não se adequam ao perfil daqueles que precisam ser atendidos.

A Fundação Getúlio Vargas (2018, p.10), também utilizando os dados mais recentes obtidos durante PNAD 2015 pelo IBGE, constatou, mediante projeções, que o déficit habitacional brasileiro é de aproximadamente 7,757 milhões de moradias.

Embora esses números sejam consideravelmente divergentes, eles são alarmantes e representam um processo em que alguns paradigmas como a heterogeneidade e desigualdade social, além de demandas socialmente recorrentes e complementares, são negligenciados. Fato este que termina por prejudicar a compreensão e o entendimento da lógica das políticas públicas desenvolvidas e, conseqüentemente, a eficácia delas. Isso, porque, tradicionalmente os índices padronizam as necessidades de moradia para todos os estratos de renda, camuflando, dessa maneira, o dinamismo e a complexidade socioeconômica de uma região, pois, como é sabido, problemáticas aparentemente universais, manifestam-se de diferentes maneiras em locais onde a pobreza predomina, conforme explica a FJP (2018, *online*). Nesse sentido a instituição explica que

Em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se devem padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos de renda. Trabalhar com índices sociais numa realidade como essa significa enfrentar um grande desafio. Certamente seria mais cômodo e simples para o analista fazer tábula rasa dessa complexidade social – seja do ponto de vista técnico ou do de justificativa política – e, dessa forma, utilizar parâmetros idênticos para tratar a questão habitacional. No entanto, esse posicionamento implica problemas substantivos: os índices assim levantados possuem menor serventia para a tomadas de decisão pelo poder público. Sob uma perspectiva sociológica, o problema da moradia revela o dinamismo e a complexidade de determinada realidade socioeconômica. As necessidades do habitat, nesse sentido, não se limitam exclusivamente a um objeto material, “[...], mas dependem da vontade coletiva e se articulam às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar.

Depois, torna-se imprescindível que a discussão acerca das políticas habitacionais ocorra em conjunto com questões complementares ou recorrentes. Ou seja, torna-se necessário que aspectos referentes à moradia sejam discutidos à luz de outras políticas públicas como transporte, saneamento básico, abastecimento de água, iluminação pública, proximidade com escolas e hospitais, dentre outros, sob o risco de

os programas habitacionais, caso não sejam observadas essas peculiares, tornarem-se inócuos.

Sob essa ótica, o problema habitacional no Brasil estrutura-se em torno de dois problemas centrais, quais sejam eles: o déficit por reposição de estoque e o déficit por incremento de estoque. O primeiro caso refere-se àqueles domicílios rústicos, em que o imóvel é atingido por um processo de depreciação, vindo a tornar-se insalubre; proporcionando, dessa maneira, desconforto e o risco de contaminação por doenças. Na hipótese, o problema social é específico, detectado em um certo momento, e sua solução ocorrerá mediante a construção de novas moradias.

Enquanto o segundo correlaciona-se às especificidades internas das moradias, a exemplo de casas construídas com madeira e/ou outro material precário, a coabitação familiar e o ônus excessivo com o aluguel. Ou seja, aos seus aspectos estruturais cuja existência implica o delineamento de políticas públicas complementares voltadas para a melhoria dos domicílios, tais como esgotamento sanitário, coleta de lixo, instalação e ampliação da rede de energia elétrica, ampliação das rotas de transporte público, etc.

Cumprе esclarecer que são denominadas de precárias aquelas habitações rústicas, construídas sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada, o que reduz a vida útil do imóvel. Incluindo-se aqui, também, os domicílios improvisados que englobam os locais e imóveis sem fins residenciais, mas que são utilizados com essa finalidade, a exemplo de pontes e viadutos, imóveis comerciais, prédios abandonados, cavernas, etc., demonstrando, assim, a carência de domicílios.

Já a coabitação familiar, é um fenômeno “tradicional” e compreende as famílias secundárias, compostas por, no mínimo, de duas pessoas ligadas por laços de parentesco, normas de convivência e dependência doméstica que residem com a família principal, no mesmo domicílio, bem como das que vivem em um cômodo. Conforme o levantamento da FJP, aproximadamente 40% das famílias que vivem nessa situação não têm interesse em constituir um novo domicílio, razão pela qual deveriam ser consideradas como “demandas reprimidas”, dado que apresentam potencial para, posteriormente, transformarem-se em aspirantes a um domicílio exclusivo.

Enquanto o ônus excessivo com aluguel corresponde aos gastos superiores à 30% da renda familiar que as famílias urbanas têm com a locação de um imóvel (casa ou

apartamento). Para essa classe, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com famílias que apresentam melhor renda familiar.

Além destes itens, outros elementos que contribuem para a inadequação dos domicílios são o adensamento excessivo (número médio de moradores é superior a três por dormitório), a inadequação fundiária (ocorre quando pelo menos um dos moradores do domicílio é proprietário da moradia, mas não a do terreno ou da fração ideal de terreno onde ele se localiza), a cobertura inadequada (domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria, são cobertos com madeira aproveitada, zinco, lata, etc.), a inexistência de banheiro exclusivo (domicílio não dispõe de banheiro/sanitário para uso exclusivo).

Desse modo, evidencia-se que o déficit habitacional, no caso do Brasil, é um somatório de fatores quantitativos e qualitativos. Logo, políticas públicas criadas com o intuito de mitigar essa deficiência devem buscar equilibrar tanto os aspectos quantitativos, quanto os qualitativos. Pois, se assim não for, grande é a probabilidade de que essas medidas sejam ineficientes quando da consolidação dos seus propósitos. Como exemplo, temos o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) que, criado em meados 2009, tornou-se um mecanismo na redução do déficit habitacional do país mediante a construção de moradias. Ou seja, observando, essencialmente, aspectos quantitativos.

Para Rita Fonseca, consultora do Senado, o PMCMV não minimizou consideravelmente o déficit habitacional porque a prioridade do programa era mitigar os efeitos da crise financeira internacional na economia doméstica, motivo pelo qual foram

realizados pelo governo federal investimentos para alavancar a economia, gerar renda e criar empregos e minimizar a questão da moradia no cenário brasileiro.

A consultora alertou, ainda, para o fato de que a construção de novos imóveis, por si só, é insuficiente para solucionar a questão habitacional no país, isso porque dois terços dessa problemática referem-se à estrutura do imóvel, ou seja, relacionam-se às instalações precárias, geralmente sem regulação fundiária.

Ademais, o programa, ao financiar a construção de moradias sem estabelecer parâmetros sobre os locais onde os imóveis devem ser construídos, facilita a edificação em locais ermos, de difícil acesso e onde os investimentos em políticas públicas como

educação, saúde, transporte, dentre outros, são parcos. Isso, pois, como uma forma de baratear os custos da construção e aumentar os lucros auferidos pelas empresas.

Segundo levantamento feito pela Fundação Getúlio Vargas (2013, p.04-07), o PMCMV é responsável por 92% dos negócios das empresas de todo o país que atuam no programa. E, dentre as dificuldades enfrentadas pelas firmas estão a escassez de terrenos aptos para a construção de moradia populares a um preço compatível com os custos da empreitada, além do processo burocrático para a regularização do programa de financiamento junto ao Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal; para a concessão de licenças ambientais por parte dos governos municipais e, conseqüente, aprovação e liberação da obra para que esta seja registrada em cartório.

Além desses empecilhos, as empresas listam outros problemas que influem diretamente no retardamento do fluxo do produto e financeiro, quais sejam eles: a escassez de mão de obra qualificada, dificuldades em investir em novos processos e tecnologias (custos elevados, alta incidência tributária, escala de empreendimentos, dentre outros). Em decorrência desses entraves, quem perde são os beneficiários do PMCMV. Sobretudo, porque, os produtos finais entregue frequentemente são construídos com materiais de acabamento de baixa qualidade e estão localizados nos arredores dos centros urbanos, onde serviços básicos como saúde, educação e transporte públicos são insuficientes para atender a demanda populacional daquela região.

Dessa maneira, à proporção em que imóveis são construídos nesses locais, torna-se necessária a implementação de medidas de infraestrutura urbana e de regularização fundiária nessas regiões, isso, pois, como forma de combater a deficiência qualitativa que se impõe frente à redução quantitativa da problemática habitacional. Nesse sentido, Gouveia (2018) explica que

A terra urbana é cara, então colocam as pessoas muito longe. Isso cria problemas de toda ordem porque habitação não é só moradia. É moradia mais acesso ao trabalho, acesso aos equipamentos comunitários. Quando se constrói um conjunto habitacional muito longe e não existem esses equipamentos, cria-se um problema enorme para a população. Isso aconteceu no Brasil inteiro, ao longo destes últimos 100 anos.

Assim, ante o déficit habitacional, o direito à moradia (além de outros direitos) tem sido reivindicado através de movimentos sociais, alguns de origem mais antiga como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), e outros mais recentes, a exemplo do movimento Ocupe Estelita, das jornadas de junho de 2013 e dos rolezinhos dos jovens de periferia nos shoppings.

Na década de 1970, no Brasil, houve o fortalecimento da consciência popular urbana. Nesse período, os movimentos populares reivindicavam a melhoria dos denominados problemas urbanos. Villaça (1999, p. 169-243) explica que, antes dessa década, problemas relacionados à habitação, aos loteamentos clandestinos, ao saneamento e ao transporte já haviam começado a se desenvolver nos centros urbanos, em decorrência, sobretudo, das políticas urbanas adotadas pelo governo.

Aqui, os esforços governamentais destinavam-se, via de regra, aos planos de embelezamento, de infraestrutura viária e de remodelações de grande retorno imobiliário, pois acreditava-se que essas obras seriam capazes de romper com o passado colonial brasileiro ao mesmo tempo em que simbolizavam o progresso do país. Contudo, com a consciência popular das classes sociais, questões básicas relacionadas a propriedade imobiliária urbana, habitação e gestão urbana, tornaram-se pauta de reivindicações e, no início da década de 1980, consolidaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Villaça (1999, p.232) narra que

As populações urbanas marginalizadas, os milhões de clandestinos manifestavam-se, pressionando as forças do atraso e trazendo à luz aquilo que os vários tipos de planos diretores vinham ocultando há décadas. Não reivindicaram planos diretores, pois estavam conscientes de que eles vinham servindo apenas para tentar perpetuar a inação do Estado. As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística. [...] foi essa ação concreta do Estado que – não aparece nos planos diretores – que produziu e continua produzindo e reproduzindo a cisão de nossas cidades (aquela já denunciada há décadas por Lima Barreto) em duas: de um lado, a legal, equipada e moderna, e, de outro, a clandestina, miserável e atrasada.

Em resposta a essa mobilização social e como forma de apaziguar os ânimos, a classe dirigente positivou a exigência do plano diretor. Essa medida, no entanto, não foi

totalmente eficaz, primeiro porque a Constituição Federal torna esse plano obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, depois, porque as questões centrais da reforma urbana continuaram ofuscadas. Mas, ainda assim, representou um avanço, pois é o plano diretor que define se a propriedade urbana está cumprindo ou não a função social.

Também na década de 1980, surgiram outros movimentos sociais cuja finalidade era reivindicar direitos relacionados à moradia, à favor da reforma agrária, contra a concentração fundiária e o próprio Estado. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto são exemplos dessa conscientização popular. Segundo Leão; Abreu et al (2016, p. 3), o MST surgiu em 1984, período em que o regime militar findava e que a sociedade civil brasileira possuía uma maior abertura política para discutir e reivindicar seus direitos. Assim, os trabalhadores rurais, em parceria com a Pastoral da Terra, reuniram-se em busca de discutir e convencer a população acerca dos benefícios e da necessidade da Reforma Agrária no país, dentre outros direitos afetos à justiça social. Ainda hoje o MST luta em prol desses direitos e estima-se que mais de 350 mil famílias tenham conquistado suas terras, organizadas em assentamentos distribuídos Brasil afora.

O MTST, diferentemente do MST, concentra suas ações na área urbana, já que organiza os trabalhadores a partir do local em que eles vivem: os bairros e regiões periféricas. É um movimento cujo objetivo principal é a moradia, mas que não se limita a ela. Reivindicam, também, melhores condições de infraestrutura, a construção de uma sociedade de cunho socialista em que todos possam ter acesso aos meios de produção, reduzindo, assim, a desigualdade social. Aqui, a pretensão é de que ocorra uma reforma urbana, de modo que as áreas periféricas também sejam alvo de políticas públicas, já que os maiores investimentos em infraestrutura são realizados nas regiões centrais da cidade.

O movimento Ocupe Estelita é outro movimento social cujo objetivo é resguardar não apenas direitos patrimoniais, mas também direitos transindividuais como o direito ao meio ambiente equilibrado. Segundo Cafrune (2016, p. 185-206), esse movimento surgiu quando a área onde o Cais José Estelita, localizado na cidade de Recife, estado de Pernambuco, foi destinado para um empreendimento imobiliário grandioso sem que tenha havido nenhuma discussão pública ou participação popular.

Além do mais, essa construção ocasionaria impactos ambientais, paisagísticos, históricos e arquitetônicos.

As jornadas de junho de 2013, são um segundo exemplo de movimentos sociais contemporâneos. Cafrune (2016, p. 185-206) explica que elas se organizaram a partir de manifestações juvenis pela consagração de diversos direitos (transporte, saúde, educação, dentre outros), em que expressões como “não é pelos 20 centavos” e “padrão FIFA” consagraram-se que, quando somadas a fortes repressões militares e representação coletiva nas entrevistas, marcaram esse período.

Os rolezinhos, por sua vez, aconteceram em 2013 e explicitaram as desigualdades existentes entre as classes sociais, dado que os proprietários dos *shoppings centers* proibiram a reunião de jovens pobres, majoritariamente negros, em seus estabelecimentos, haja vista que esses ambientes, hoje, configuram um nicho de mercado, onde os hábitos de consumo e expressões culturais são próprios de uma determinada classe social.

Para Saule Jr (1999, p. 117), o direito à cidade alcança dimensões a serem garantidas, como o direito de viver em territórios regulares, usufruindo de serviços públicos, de tal modo que a cidade esteja conectada, participando ativamente dos processos decisórios políticos, já que ela é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea.

Sob essa perspectiva, o direito à cidade, relaciona-se diretamente com o *déficit* habitacional enfrentado pelo país, pois, conforme trabalhado anteriormente, o direito à moradia compreende demandas quantitativas e qualitativas, dado que o *déficit* habitacional brasileiro ocorre por reposição de estoque e *déficit* por incremento de estoque. Logo, ações destinadas a minimizar essa deficiência devem ser trabalhadas conjuntamente, sob o risco de serem ineficazes. Nesse sentido, os movimentos sociais passam a desempenhar uma função importante, através da qual as minorias começam a intervir direta e ativamente no processo de decisão e implementação de políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante exposições feitas, pode-se afirmar que os movimentos sociais desempenham uma função importante no meio social, em que as minorias começam a intervir direta e ativamente no processo de decisão e, conseqüente, implementação de políticas públicas. Assim, afirmamos que tais articulações são fruto da conscientização de um ou mais grupos dos quais esses indivíduos fazem parte e que integram um sistema político composto por estruturas de encaminhamento e satisfação de demandas.

Destaca-se, ademais, que tais articulações assumem uma feição simbólica já que os manifestantes rompem provisoriamente com a ordem social vigente e com as identidades e papéis sociais por eles desempenhados, reconstruindo-os. Nessa perspectiva, assemelham-se à teoria proposta por Vilfredo Pareto em que a comunicação entre os estratos sociais e a circulação das elites seriam os responsáveis pelo equilíbrio social.

Ademais, há de se ter em mente que o Brasil é um Estado Constitucional Democrático de Direito, o que implica dizer que as metas e programas de interesse sociais e particulares, bem como seus ramos jurídicos, devem ser equilibrados e atuar em conjunto de modo a efetivar a concretização nas normas programáticas cogentes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, isso porque o ordenamento jurídico brasileiro é um todo composto por partes que se complementam permanentemente a fim de alcançar os interesses públicos e, dessa forma, beneficiar toda a sociedade e não apenas um grupo seletivo, geralmente composto pelos detentores de poder.

Dessa maneira, é preciso considerar que as relações sociais são as determinantes do funcionamento da sociedade. Logo, se um aspecto social se mostra falho e opera deficientemente, os outros segmentos trabalharão mais porque precisam a suprir as lacunas existentes naquele setor deficitário, pois, para que o todo (sociedade) funcione em harmonia, as partes (elites e minorias) devem estar sintonizadas.

Entretanto, na vida prática do país, vislumbra-se um desequilíbrio entre o todo e as partes, pois os programas implementados pela elite governante para amenizar os problemas relacionados à moradia não obtiveram êxito em sua concretização e, apesar dos esforços empreendidos para mitigar os efeitos desse evento, ações sociais ainda necessitam ser implementadas para que as minorias tenham acesso a

condições básicas de infraestrutura tais como transporte, saúde, educação etc, usufruindo, assim, de melhores condições de vida, ao passo em que reestabelecem o equilíbrio social.

Por fim, é pertinente mencionar que a noção equilíbrio social, contexto em que foi exposto, representa a harmonização dos interesses das elites governantes com as carências enfrentadas pela massa, de tal modo estes não sejam visualizados apenas em épocas eleitorais, conforme retratado pela personagem autobiográfica Carolina de Jesus, na obra Quarto de Despejo, mas, espera-se que lhes sejam concedidos voz. Voz para que lhes permitam participar ativamente da vida política, alocar recursos, bens e serviços além de influenciar a tomada de decisões e posterior implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BOHM, Thais. Minha Casa Minha Vida não reduziu déficit habitacional, afirma estudo. **Jornal do Senado**. Brasília, Ano XIV, nº 622, fev./2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538499/Cidadania_622.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 07 de agosto de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 07 de agosto de 2017

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. Bauru, v.4, n.1, p. 185-206, jan./jun., 2016

DAHL, Robert Alan. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Universidade de São Paulo. 1997, p. 160-175.

COSTA, Raíssa Lorenna Nascimento. **Relações sociais e acesso à moradia**: Políticas públicas para a concretização de direitos. Crato-CE, 2018. Monografia – Universidade Regional do Cariri. Programa de Pós-Graduação em Direito. 74p.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2020.

DIAS, Edney Cielici; CASTELO, Ana Maria. Os desafios do Minha Casa Minha Vida na visão dos empresários. **Conjuntura da Construção**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 4-7, mai. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cc/article/view/22442/21213>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

GIMENES, Éder Rodrigo. Teoria das Elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, vol..2, n. 2, 2014, p. 119-151

GOUVEIA, Luiz Alberto. Luiz Alberto Gouveia: depoimento [fev. 2018]. Entrevistador: Thais Bohm. Brasília: Jornal Senado, 2018. Entrevista concedida ao Jornal Senado, Ano XIV, nº 622

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Brasil em síntese: habitação. 2018**. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao.html>>. Acesso em 28 de outubro de 2018.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo. Diário de uma favelada**. São Paulo, Francisco Alves, 1960.

LEÃO, Talita França; ABREU, Daniela Alves de; LAZZARINI, Julia Marcia de Freitas; et al. **Movimentos Sociais no Brasil, MST e MTST**. In: II Colóquio do NUGEA. 2016. Juiz de Fora. Instituto de Ciências Humanas. Disponível em <

<https://www.ufjf.br/nugea/files/2016/06/Texto-Nugea-Talita-Fran%C3%A7a2.pdf>>. Acesso em: 14 de outubro de 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 585.

MENDONÇA, Ricardo. Do favelado a dono de casa própria. **Revista Época**, Rio de Janeiro, 25 set. 2009. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,EMI95088-15223,00-DE+FAVELADO+A+DONO+DE+CASA+PROPRIA.html>>. Acesso em: 19 de novembro de 2018.

MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. **“Minha Casa, Minha Vida” em números**: quais conclusões podemos extrair? In: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. Anais. João Pessoa (PB), p. 594-613.

OLIVEIRA, Daniel Coelho. PODER E DOMINAÇÃO: Reflexões Sobre Hannah Arendt E Max Weber. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 10, n. 1, p. 01-09, jan./abr. 2015. Disponível em 71 <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2018.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2020.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro. **Um toque de clássicos**: Marx, Durkheim e Weber. 2. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

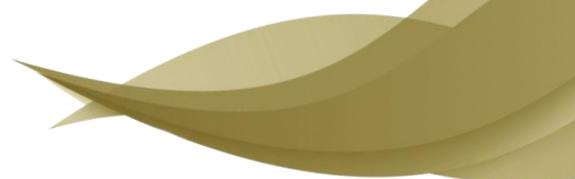
RUA, Maria das Graças. **Especialização em Gestão Pública**. Módulo Básico. Políticas Públicas. PNAP: 3ed. 2014

SAULE JR, Nelson. **O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro**. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.) **Direito à Cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad e Pólis, 1999. p. 117. In: CAFRUNE, Marcelo Eibs. **O direito à cidade no Brasil**: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. Bauru, v.4, n.1, p. 185-2016, jan./jun., 2016.

SALES, Camila Bottaro. **Humanização dos direitos reais: limitações do direito de propriedade aos novos direitos reais de uso e moradia**. Belo Horizonte, 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. 109f.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 59.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano o Brasil. In: DEAK, Csab; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. USP, 1999, p. 169-243.



CAPÍTULO VII

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUA DIMENSÃO COM OS PARADIGMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE HOMICÍDIOS NO BRASIL

Daniel Bezerra de Oliveira ¹
Iara Bezerra de Oliveira ²
Maria Ione de Lima Mahon ³

¹ Graduado em Direito. Centro Universitário – UniFacisa.

² Doutoranda em Engenharia e Gestão de Recursos Naturais. Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

³ Professora Adjunta do Departamento de Direito. UniFacisa.

RESUMO

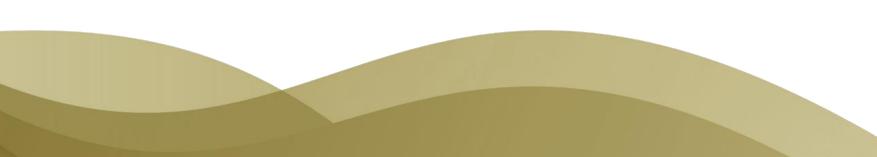
Ao analisar a evolução da taxa de homicídios no Brasil, verifica-se grande heterogeneidade entre os estados, esta se constitui uma deficiência estrutural grave que compromete as bases do desenvolvimento no país. Assim, o objetivo do presente estudo é propor o entendimento da correlação das taxas de homicídios no Brasil, em um período de 10 anos. Desse modo, foi verificado que os estados do Rio Grande do Norte, Goiás, Maranhão e Piauí se correlacionaram positivamente apresentando um aumento na taxa de homicídios, enquanto que Espírito Santo e Paraíba obtiveram redução. Diante dos resultados, destaca-se a atenção às políticas de segurança pública e conclui-se que, é possível identificar padrões estruturais das distintas dinâmicas de homicídios contribuindo para e informações relevantes que possam subsidiar a implantação e efetividade das políticas públicas no país.

Palavras-chave: Homicídios. Políticas públicas. Análise quali-quantitativa.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o conceito, homicídio (do latim *hominis excidium*) é o ato que consiste em um indivíduo subtrair a vida de outrem. O homicídio é o crime por excelência. E todos os direitos partem do direito de viver, pelo que, numa ordem lógica, o primeiro dos bens é o bem vida. Por esse motivo, tem a primazia entre os crimes mais graves, pois é o atentado contra a fonte mesma da ordem e segurança geral, sabendo-se que todos os bens públicos e privados, todas as instituições se fundam sobre o respeito à existência dos indivíduos que compõem o agregado social (CAPEZ, 2018).

Estima-se que a situação da violência interpessoal no mundo, entre os países do hemisfério sul são os mais violentos e, conseqüentemente, possuem as maiores taxas de homicídios. No Brasil, foi registrada uma marca histórica de 62.517 mortes violentas



intencionais em 2016 e, pela primeira vez na história, superou o patamar de 30,3 homicídios a cada 100 mil habitantes, os dados são do Ministério da Saúde e fazem parte do Atlas da Violência 2018, divulgado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2018. Segundo o estudo, o indicador corresponde a 30 vezes a taxa de assassinatos da Europa. Apenas nos últimos dez anos, 553 mil pessoas perderam suas vidas devido à violência intencional no Brasil. Ao tratar sobre a evolução dos homicídios no país entre os anos de 2006 e 2016, pode verificar uma enorme heterogeneidade entre as Unidades Federativas, em que se observaram variações nas taxas que vão de uma redução de -56,7% como no caso de São Paulo, a +256,9%, a exemplo no Rio Grande do Norte.

Visando a compreensão da distribuição espacial dos homicídios, surgiram os estudos que utilizam técnicas estatísticas para analisar a distribuição das ocorrências criminais e que ponderam sobre seus escopos explanatórios. Nesse sentido, há os estudos que abordam a dinâmica criminal em diferentes localidades pelo viés qualitativo. Igualmente, há estudos que empregam o que se poderiam definir, genericamente, como métodos quantitativos, ou, mais especificamente. Esses estudos procuram explicar a variação das taxas de crime violento e encontrar associações estatísticas entre taxas de crimes e padrões de distribuição dentro de uma mesma região ou entre regiões. Em ambos os casos, podemos recorrer a diferentes escalas de análise, optando, por exemplo, por observar as ocorrências criminais em escala local ou por outro lado, as escalas mais globais.

A opção pelas abordagens em escalas globais pode ser também resultado de uma necessidade prática. Surge, portanto, a necessidade de discutir o valor analítico e levar em conta tais padrões ao elaborar estudos que tratam da dinâmica e dos os fatores associados à incidência dos homicídios em escalas mais locais.

O homicídio é entendido como um fenômeno que apresenta diversas explicações. Diante desse contexto, faz-se necessário compreender quais os aspectos correlacionam os dados de homicídios e que podem explicar as razões em função de fatores de cunho social, político ou econômico no que tange a caracterização das razões motivacionais desses casos. Tendo em vista o alarmante e crescente número de casos de homicídios no Brasil, cujos fatores de distribuição e causa ainda não estão claramente elucidados.

Sabendo-se da multicasualidade do fenômeno de homicídios, levando em consideração os fatores de cunho social como razões motivacionais. Concebem-se como ferramenta de busca por uma atenuação nos números de homicídios, as políticas públicas de segurança, que propõem ao Estado, formular e implementar ferramentas eficientes para deliberar os problemas sociais, em conjunto com a sociedade, este que deve ser pautado através de uma combinação de estratégias, em um processo eficiente e sustentável de funcionamento.

Desse modo, o presente estudo tem por objetivo propor o entendimento do agrupamento e correlação dos dados de homicídios no Brasil, através da análise fatorial estatística, visando explicar através de agrupamento e elaboração de padrões, quais elementos coincidem, justificando suas conexões. Ou seja, a presente proposta de pesquisa visa analisar os dados da taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes, nos 27 estados brasileiros no período de 2006 a 2016 (IPEA, 2018), através do uso do método estatístico de análise fatorial. A relação observada entre o conjunto de dados acerca das taxas de homicídios no Brasil tem por finalidade compreender as associações que se estabelecem entre as áreas geográficas estudadas e os elementos determinantes para a formação de tais fatores.

2. CRIME DE HOMICÍDIO, FATORES RELACIONADOS E A IMPORTÂNCIA POLITICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

2.1. Considerações a cerca do crime de homicídio

Homicídio, terminologia adotada pelo Código Penal Brasileiro de 1890, contrariando vários diplomas legais que insistiam em chamar esse crime de assassinato. Com o Código Penal de 1940, essa expressão conhecida por *nomen iuris* do crime que anula a vida alheia, independente da circunstância e conjuntura de sua prática, sendo caracterizado em três modalidades: homicídio nas formas simples, qualificado e privilegiado. Estando o homicídio como uma das figuras de delito contra a vida, faz-se necessário sua compreensão, esclarecendo seu conceito:

Homicídio é a morte de um ser humano provocado por outro ser humano. É a eliminação da vida de uma pessoa praticada por outra. O homicídio é o crime por excelência.

“Como dizia Impallomeni, todos os direitos partem do direito de viver, pelo que, numa ordem lógica, o primeiro dos bens é o bem vida. O homicídio tem a primazia entre os crimes mais graves, pois é o atentado contra a fonte mesma da ordem e segurança geral, sabendo-se que todos os bens públicos e privados, todas as instituições se fundam sobre o respeito à existência dos indivíduos que compõem o agregado social”. (CAPEZ, 2018, p. 53).

Em uma descrição simples, esse crime é a subtração da vida de alguém executada por outrem, sendo a vida o maior bem fundamental do ser individual-social. Esse delito, pode ser praticado nos polos ativo e passivos, sendo um sujeito ativo qualquer pessoa, onde não depende de uma condição especial para execução de tal ato, podendo ainda o sujeito ativo agir sozinho ou com colaboração de outrem. Já o seu sujeito passivo poderá ser qualquer pessoa, desde que seja ser humano e tenha vida.

2.2. Homicídios no Brasil

Entre os países emergentes, o Brasil encontra-se em situação singular com taxa de 25,2 homicídios por grupo de 100 mil habitantes, uma taxa relativamente alta se comparado a outras nações também em desenvolvimento: China (taxa de 0,4), Índia (1,2) e Rússia (3,8). Essa taxa constitui, sem dúvida nenhuma, uma deficiência estrutural grave que compromete as bases de seu desenvolvimento em âmbito econômico e social. Em 2009 a taxa de homicídios no Brasil foi de 27,2 por 100.000 habitantes. Esse valor difere, consideravelmente, se analisarmos a taxa entre homens e mulheres, sendo 50,7 por 100.000 homens e 4,4 por 100.000 mulheres, como também pela faixa etária, em que o índice chega ao valor de 64,0, entre pessoas de 20 a 24 anos. Entre as unidades federativas, o índice varia de 59,3 em Alagoas a 12,2 em Piauí (IPEA, 2018).

O Brasil tem o nono maior índice de homicídios do mundo (OMS, 2002), dados revelam ainda que as taxas brasileiras são cinco vezes maiores que a média mundial de homicídios. De acordo com os dados produzidos de forma independente pela agência da ONU, as mortes no Brasil atingiram 31,1 pessoas a cada 100 mil habitantes. A taxa coloca o País como um dos mais violentos do mundo. Em 2016, 13% dos homicídios do mundo aconteceram no Brasil (ONU, 2015).

2.3. Fatores motivadores das taxas de homicídios no Brasil

É difícil compreender o que leva uma pessoa a praticar crimes, especialmente de homicídios. Há décadas essa temática vem despertando o interesse de pesquisadores de diversas áreas, objetivando caracterizar uma causa que pudesse ser considerada geral para o comportamento criminoso do indivíduo humano. Desse modo, estudos estruturam-se, respectivamente, em duas dimensões: na primeira, aqueles que pesquisam as motivações individuais e os processos que levariam as pessoas a se tornarem criminosas; na segunda, são investigadas as relações entre as taxas de crime e as variações nas culturas, organizações e instituições socioeconômicas. (SANTOS, 2016).

Alguns autores defendem a ideia de que o homem só se torna violento devido à influência externa, sendo a violência, portanto, um estado imposto pelo ambiente, e não ingênito. No entanto, outros defendem que a natureza violenta do homem é primitiva, faz parte de sua genética, e o ambiente irá possibilitar que esse comportamento surja, em maior ou menor estado. (FRANCISCO FILHO, 2004).

Considerando o fato de o Brasil apresentar uma taxa de mortalidade por homicídio acima daquelas registradas por países que vivem conflitos abertos (POCHMAN, 2002). Até o momento, não houve a definição de critérios uniformes para a categorização dos fatores motivacionais das causas de homicídio ocorrentes. Analisando quais os potenciais fatores que influenciaram a dinâmica dos homicídios no Brasil, Cerqueira (2010), considera:

Os homicídios podem ser causados por diversos fatores presentes em diferentes instâncias. No plano individual, várias disfunções psíquicas, ou biológicas podem estar associadas a um histórico de vida familiar para motivar o indivíduo a cometer assassinatos. Por outro lado, as associações e relações pessoais podem explicar determinados incidentes com vítimas fatais, que não ocorreriam em outros contextos. Ainda, os conflitos interpessoais e o uso da violência letal podem ser largamente influenciados pela presença de fatores criminógenos como armas e drogas psicotrópicas. Condicionando as ações dos indivíduos há os elementos estruturais de ordem social, econômica e demográfica, como renda, desigualdade socioeconômica, adensamento populacional e estrutura etária. (CERQUEIRA, 2010, p. 20).

Por muito tempo, vem-se associando as taxas de homicídios às grandes mazelas socioeconômicas vividas, refletidas em termos como: estagnação da renda e aumento

de desigualdade social, por exemplo. No entanto, sobre isso Blau Blau (1982), acrescenta que em seu estudo é possível observar um paradoxo. Uma vez que, crimes contra pessoas, bem como crimes contra a propriedade são correlacionados com a pobreza, mas os Estados Unidos Unidos, um país muito rico, tem um dos as maiores taxas de criminalidade do mundo, fatos observados com bases nos dados do citado estudo. Ainda nesse sentido, Francisco Filho (2004) acrescenta:

Essa relação depende de vários fatores que vão além dos mitos estabelecidos como verdades absolutas, tais como a relação da violência com a pobreza, com os níveis baixos de educação ou acesso aos serviços de infraestrutura prestados pelo estado. Há, ainda, aquelas que são sentidas no dia-a-dia de todo cidadão, ou seja, as relações com a densidade e os tipos de ocupação do solo urbano, pois determinadas ocorrências parecem apresentar maior ou menor intensidade conforme a especialização do uso do solo urbano (FRANCISCO FILHO, 2004, p.91).

Apesar dos grandes esforços, lacunas de instrumentos, conhecimento e métodos permanecem e impedem que se possa avançar em relação ao entendimento das correlações entre os dados de homicídios no Brasil e seus reais fatores motivadores. Um impedimento primário, diz respeito a classificação dos homicídios, esta que é ferramenta imprescindível na contribuição para estudos de análises das causas de homicídios. Segundo o Ipea (2018), entre os anos de 2015 e 2016, houve um aumento de 3,6% nas taxas de mortes com causa indeterminada nos estados brasileiros.

2.4. Políticas públicas de segurança

Tendo em vista o déficit acerca da compreensão dos fatores motivadores e direcionadores da explicabilidade dos números de homicídios. Alguns autores preocupados em compreender esse processo de concentração espacial de homicídios, ressaltam a importância de se considerar a esfera pública como promotora da organização social, aumentando os laços sociais, criando uma rede de confiança, participação e envolvimento da comunidade e, principalmente, promovendo ações que têm como objetivo a diminuição dos atos de violência. (SILVA, 2018).

Conforme visto por Silva (2018), é possível afirmar que, embora muitos desafios ainda persistam no âmbito da implantação de políticas públicas de segurança no Brasil, permite-se aferir os efeitos dos mecanismos de prevenção e controle dos homicídios em vigor. Considerando, portanto, que há conhecimento e recursos para equacionar o

problema da endemia de homicídios no Brasil, com base nas políticas públicas de segurança, Cerqueira (2005) conclui que:

Não houve interesse real por parte das autoridades para fazê-lo. O discurso recorrente das autoridades remetendo a solução para variáveis externas ao seu controle, aliado às reações tóxicas e midiáticas aos incidentes diários e à inexistência de indicadores de segurança públicas minimamente confiáveis, fez com que o embate de ideias se desse no campo da retórica, em vez de estar balizada pela racionalidade e efetividade dos usos dos recursos públicos. (CERQUEIRA, 2005, p. 34).

Segundo Vochet al., 2015, se por um lado, nos últimos anos é possível identificar uma série de políticas públicas voltadas para a redução da criminalidade no Brasil, por outro, pouco esforço tem sido dedicado a avaliar o impacto dessas ações. Devido à inexistência de qualquer base de dados, do ponto de vista empírico permitindo a ocorrência de interpretações diversas quanto ao papel das políticas públicas de segurança. Com isso, Silva (2018) ressalta:

O que está subjacente a essa discussão é o fato de que a concepção e a efetiva implementação de uma política pública de controle de homicídios, que tem uma faceta multissetorial de investimentos para a comunidade local, além de contribuir para a redução em curto prazo da incidência de mortalidade por causa da violência interpessoal, promovem uma melhoria das percepções sobre sua própria comunidade. (SILVA, et. al. 2018. p. 2).

No que tange ao combalido sistema de segurança pública. Por fim há a diligência de ação coercitiva do Estado para prevenir e reprimir o crime, por meio do sistema responsável. Sobre isso, Francisco Filho (2004) entende que:

Compreender a dinâmica do crime não é apenas definir uma relação entre lugares e atos de violência com o objetivo de implementar ações repressivas. É importante que se tenha uma visão clara dos processos operacionais envolvidos para que se possa antecipar-se a ele e preveni-lo. A responsabilidade da prevenção deve ser um esforço de toda a comunidade, através do desenvolvimento de políticas e ações que objetivem uma intervenção consistente e positiva nos fatores que causam uma quebra da ordem, das relações entre os indivíduos e os grupos sociais e o atendimento às carências e necessidades básicas de toda a sociedade, valorizando o sentido de cidadania que, em ultimo caso, é o elemento definidor daquilo que podemos definir como “qualidade de vida urbana”. (FRANCISCO FILHO, 2014, p. 27).

Segundo Cerqueira (2012), estimativas sobre o custo da violência são importantes, pois ainda que não constituam elementos suficientes para a alocação dos

recursos dentre as diversas políticas e programas de segurança pública são elementos necessários para a racionalização dos mesmos. Do ponto de vista da produção de políticas públicas ótimas há ainda a necessidade de mensurar: quais são os custos associados aos outros problemas sociais; o quão efetivas são as tecnologias de redução da violência *vis-à-vis*, aquelas relacionadas aos outros problemas sociais; e como algumas daquelas políticas sociais exercem externalidades sobre a redução da violência.

Assim, autores depreendem que intervenção, permite diminuir a prática criminal, mas para tanto os benefícios e oportunidades devem apresentar as seguintes etapas como: Aquisição de informações sobre a natureza e a dimensão da criminalidade no local; Análise das condições situacionais que facilitam ou dificultam a prática de delitos no contexto em questão; Conhecimento sistemático dos meios, estratégias e intentos capazes de bloquear as oportunidades existentes, optando-se pelas mais econômicas e de fácil aplicação; E por fim a verificação da experiência, introduzindo, assim, as mudanças necessárias em função dos resultados obtidos. (SANTOS, 2016).

3. METODOLOGIA

A pesquisa realizada no presente trabalho pode ser classificada como estudo exploratório e sistemático, visto que, o objetivo do trabalho é proporcionar maior conhecimento acerca do problema em questão, buscando corroborar ou refutar discussões já levantadas no âmbito dos casos de homicídios ocorridos no Brasil, para tornar mais explícita e fundamentada, a presente proposta visa concomitantemente a discussão trazer dados de análises estatísticas que proporcionem embasamento científico as informações a serem apresentadas.

A fim de atingir os objetivos deste estudo, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os atuais dados e panoramas acerca da taxa de homicídios ocorridos em todos os estados brasileiros, no período de 2006 a 2016. A metodologia utilizada na pesquisa consistira em um levantamento dos dados, com base na taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes, disponível no Atlas da Violência 2018, produzido pelo Ipea (2018).

Concluído o levantamento dos dados deu-se início a tabulação e organização dos mesmos. Foi realizado o processo de análise estatística das variáveis, inicialmente executado o tratamento dos dados, com a análise descritiva dos mesmos, e por fim realizado uma análise fatorial, com o auxílio do programa estatístico XLStat 2019, o qual

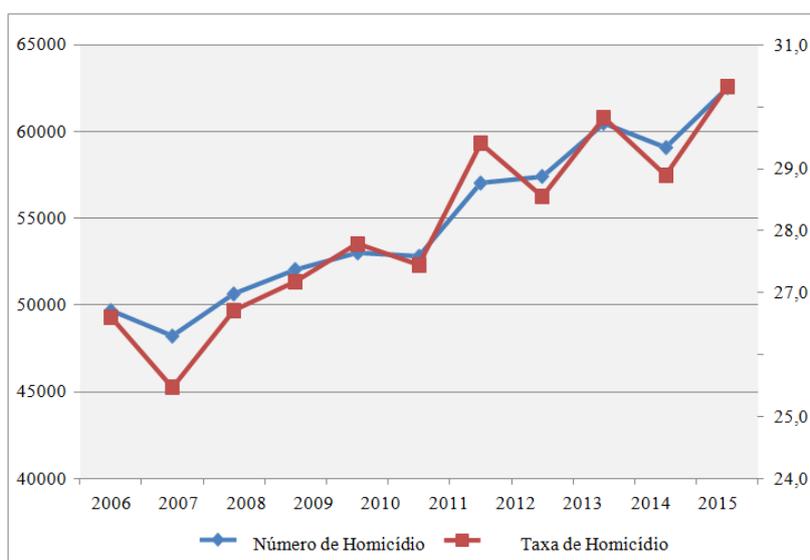
possibilitou a categorização dos dados de modo a agrupa-los de acordo com indicadores comuns a determinado grupo de estados e posteriormente explicados. Consequentemente através de análises estatísticas sólidas e consistentes foi possível compreender através de correlações os indicadores que justificam tais dados. A pesquisa teve como método de abordagem o método dedutivo, uma vez que partira de uma situação geral para o específico e a abordagem da pesquisa foi do tipo quali-quantitativa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Historicamente, o número absoluto de homicídios no Brasil tem aumentado gradativamente colocando o país entre os mais violentos do mundo, bem como a taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes. A taxa de homicídios saltou de 26,6 para 30,3, e o número absoluto de 49.704 para 62,517, entre os anos de 2006 a 2016. (Figura 1).

A despeito das distintas explicações apontadas por inúmeros estudos, no âmbito nacional e internacional, há alguns consensos acerca dessa problemática: o primeiro, relativo ao recrudescimento da violência em na população masculina jovem e o segundo consiste na evidência cada vez maior da concentração espacial da violência, particularmente, a elevada incidência de homicídios em aglomerados urbanos caracterizados por uma grande vulnerabilidade social (BEATO FILHO, 2012).

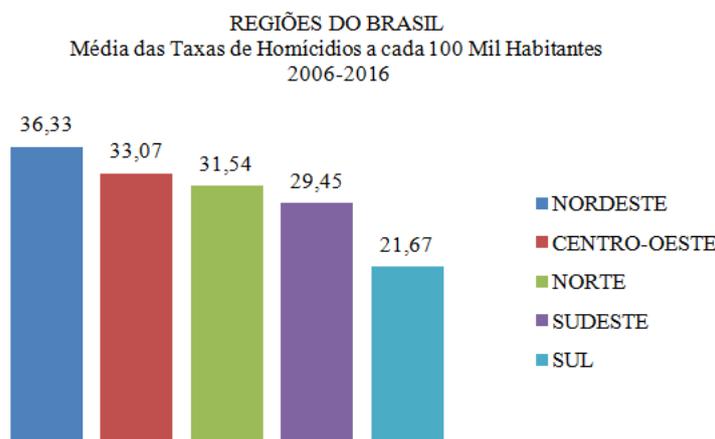
Figura 1 – Número e Taxa de homicídios no Brasil entre os anos de 2006-2016.



Fonte: (IPEA, 2018, p. 21).

De acordo com os dados apresentados pelo Atlas da Violência 2018 - IPEA é possível observar que o Brasil alcançou pela primeira vez a marca de 30,3 homicídios a cada cem mil habitantes. O Nordeste apresenta a maior média da taxa de homicídios a cada cem mil habitantes para o período, correspondendo a 36,33 e o Sul a menor média que consiste em 21,67 (Figura 2).

Figura 2 – Média da Taxa de homicídios por regiões brasileiras entre os anos de 2006-2016.



Fonte: (DANIEL OLIVEIRA, 2019).

A pesquisa apresentada pelo Atlas da Violência 2018, não apontou causas para o aumento expressivo do índice em cidades nordestinas, já que são desconhecidas as circunstâncias dos assassinatos. Visto que, os maiores números de homicídios estão concentrados no nordeste é possível afirmar que a criminalidade é afetada por fatores diversos e complexos.

Entre os anos de 2006 e 2016 é possível observar que a maior média das taxas de homicídios nos estados brasileiros ocorre no estado de Alagoas (60,9), localizado na região nordeste do Brasil, enquanto a menor média no estado de Santa Catarina (12,8), estado inserido na região Sul do país (Tabela 1).

Tabela 1 – Taxa de homicídios por estados brasileiros entre os anos de 2006-2016 (Média, Mediana, Desvio Padrão, Mínima e Máxima).

ESTADOS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	MÍNIMA	MÁXIMA
Acre	26,1	23,0	7,1	19,5	44,4
Alagoas	60,9	60,3	6,0	52,3	71,4
Amapá	34,7	34,1	5,9	27,0	48,7
Amazonas	30,5	31,3	6,2	21,1	37,4
Bahia	37,2	39,4	7,0	23,7	46,9
Ceará	35,8	32,7	11,6	21,8	52,3
Distrito Federal	30,4	30,0	3,5	25,5	36,0
Espírito Santo	46,8	47,1	8,0	32,0	56,9
Goiás	37,5	37,4	8,1	26,0	46,2
Maranhão	26,1	23,9	7,2	15,7	35,9
Mato Grosso	34,3	33,3	3,3	30,5	42,1
Mato Grosso do Sul	27,5	27,2	2,5	23,9	30,7
Minas Gerais	21,2	21,6	1,6	18,6	23,0
Pará	40,7	41,4	6,4	29,2	50,8
Paraíba	34,5	38,3	6,9	22,8	42,6
Paraná	30,3	29,8	3,2	26,3	34,6
Pernambuco	43,3	41,2	6,8	33,9	53,0
Piauí	16,1	14,0	4,0	11,6	22,4
Rio de Janeiro	35,1	34,7	5,5	29,4	47,5
Rio Grande do Norte	33,1	33,0	12,6	14,9	53,4
Rio Grande do Sul	21,9	20,8	3,2	18,1	28,6
Rondônia	33,0	33,1	3,9	27,2	39,3
Roraima	31,1	28,0	7,1	20,6	43,8
Santa Catarina	12,8	13,2	1,2	10,4	14,2
São Paulo	14,7	14,6	2,4	10,9	20,4
Sergipe	40,0	35,0	12,9	25,7	64,7
Tocantins	24,6	23,6	6,4	16,6	37,6

Fonte: Daniel Oliveira (2019).

Embora estudos recentes formulem hipóteses para explicar a dinâmica dos homicídios e sua expressiva queda ou crescimento, não há ainda consenso quanto aos seus condicionantes ou quanto à sua dinâmica. Os resultados alcançados em vários estudos mostram que existem fatores (econômicos, estruturais, demográficos, sociais, entre outros) invariavelmente associados com altas taxas de homicídios, ao passo que outros fatores apresentam comportamento mais volátil.

Objetivando desenvolver estudos complementares a esses trabalhos anteriores. No presente trabalho, identificamos um importante indicador dos padrões de distribuição dos homicídios nos estados brasileiros, evidenciando o valor analítico de localizá-los e caracterizá-los, também para compreender os fatores dimensionadores de seu crescimento e decréscimo.

Os dados fornecidos pela análise fatorial estatística permitem caracterizar um perfil comum acerca da evolução dos homicídios ocorridos em alguns estados

brasileiros. Devemos observar que, na definição de análise se dá através de correlações numéricas estabelecidas pelo método de correlação e criação de fatores capazes de explicar as relações entre os dados.

No uso da análise fatorial faz-se necessário interessar que o teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) realizado é uma estatística que indica a proporção da variância dos dados que pode ser considerada comum a todas as variáveis, ou seja, que pode ser atribuída a um fator comum. Quanto mais próximo de 1 melhor o resultado, assim, mais adequada é a amostra à aplicação da análise fatorial. Para tanto no presente estudo foi selecionada apenas as variáveis que apresentaram os valores de KMO entre 0,90 e 1, considerado como excelente (FRIEL, 2009).

Já as comunalidades correspondem às correlações de cada variável explicada pelo fator, quanto maior a correlação, maior será o poder de explicação da variável pelo fator. Desse modo, foram selecionadas as variáveis com comunalidade superior a 0,90, buscando dessa forma, explicar com excelência as correlações estabelecidas pelas variáveis em relação ao seu fator.

As cargas fatoriais (o fator formado) indicam quanto um fator explica uma variável, sendo assim, os estados correlacionados pela análise são bem explicadas por um único fator, o F1, possuindo altos valores de correlações (Tabela 2).

Tabela 2 – Resultado da Análise fatorial (F1) da taxa de homicídios a cada 100 mil hab. dos estados brasileiros (2006-2016) e seus respectivos valores de comunalidade.

	F1	COMUNALIDADE
Rio Grande do Norte	0,98	0,97
Goiás	0,95	0,96
Maranhão	0,97	0,96
Piauí	0,91	0,96
Paraíba	-0,98	0,96
Espírito Santo	-0,91	0,93

Fonte: Daniel Oliveira (2019).

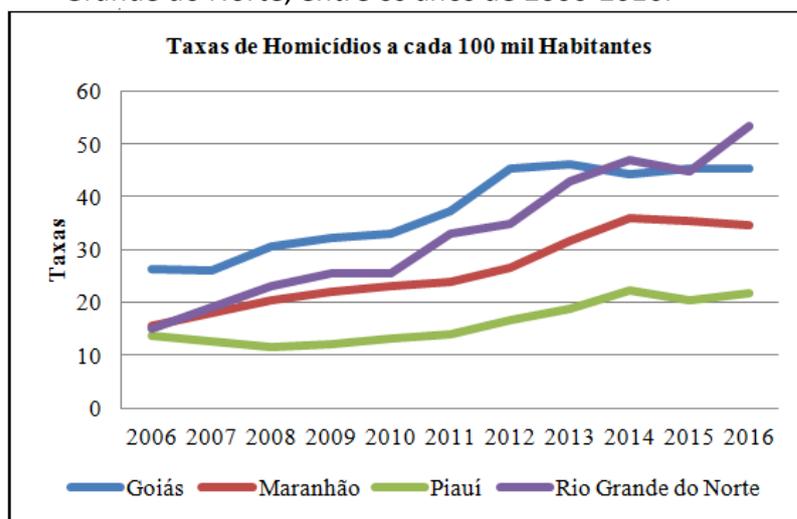
As cargas fatoriais explicadas pelo fator podem ser positivas ou negativas, quando positivas implica dizer que os estados estão intrinsecamente correlacionados e são explicados pelo fator, mas quando são negativas essas variáveis possuem direcionamento contrário ao fator.

A análise fatorial gerou como resultados os estados do Rio Grande do Norte, Goiás, Maranhão e Piauí apresentando uma correlação positiva e significativa, ao

observar os dados brutos (taxa de homicídios a cada 100 mil hab., entre 2006-2016 – Ipea, 2018) um aumento na taxa de homicídios ao passar dos anos ocorre para esses estados (Figura 3). Enquanto que Espírito Santo e Paraíba obtiveram uma redução (Figura 4).

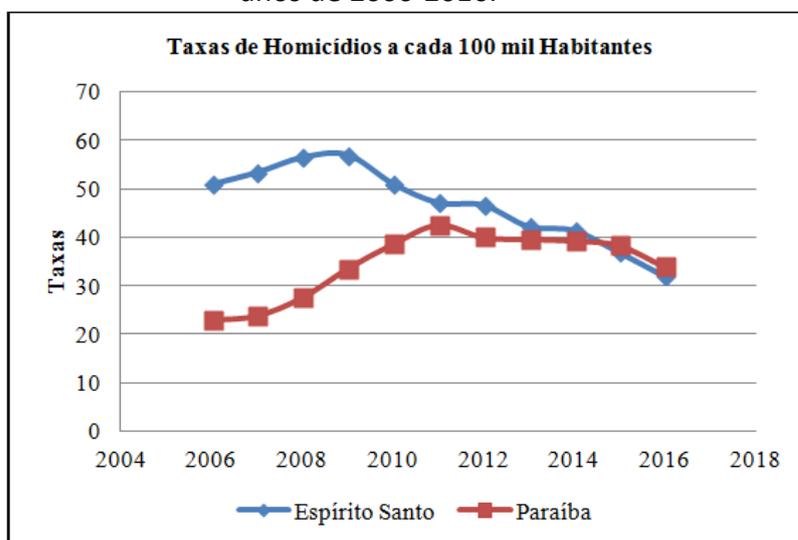
Desse modo, é possível interferir que o fator que leva a redução das taxas de homicídios nos estados de Espírito Santo e Paraíba são os mesmos. Assim, observar-se a atenção à segurança pública realizada em ambos estados através do desenvolvimento de programas de incentivo a redução de homicídio.

Figura 3 – Taxa de homicídios dos estados de Goiás, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte, entre os anos de 2006-2016.



Fonte: Daniel Oliveira, 2019.

Figura 4 – Taxa de homicídios dos estados de Espírito Santo e Paraíba, entre os anos de 2006-2016.



Fonte: Daniel Oliveira, 2019.

Naturalmente é sabido que as reformas estruturais e constitucionais são elementos cruciais para garantir maiores níveis de eficiência e efetividade a todo o sistema de segurança pública.

Admitimos que ainda considerando a rigidez e as lacunas conceituais do que seja a segurança pública, é possível estabelecermos uma política de segurança pública efetiva que aponte para a reversão do quadro dramático de criminalidade violenta no país. Na premissa de que as políticas orientadas para a efetividade pressupõem não apenas boas ideias sobre o que fazer, mas mecanismos de governança que irão permitir ações desenvolvidas com êxito.

A capacitação para desenvolvimento de ações e políticas públicas efetivas no âmbito federativo se dá em dois planos: no plano operacional, que envolve a capacitação de policiais e guardas municipais, e no plano de elaboração e gestão das políticas públicas estaduais e municipais, que compreende o apoio e a capacitação de gestores e de mecanismos de governança local.

Diante disso, de acordo com a análise estatística realizada e a explícita correlação que justificou a redução do número de homicídios em função do mesmo fator para o estado da Paraíba e Espírito Santo destaca-se o entendimento da efetividade e funcionamento das políticas públicas exitosas implantadas nesses estados.

No cenário de explicabilidade dos dados para o estado da Paraíba é possível perceber e corroborar a eficiência e eficácia do Programa com temática, a Paraíba pela Paz, criado em 2011, pelo Governo do Estado da Paraíba, este nasceu após a realização de fórum de mesmo nome, cujo objetivo foi discutir segurança, cidadania e gestão compartilhada, além de políticas de Segurança Pública para o enfrentamento aos índices de assassinatos registrados em território paraibano.

O Programa Paraíba Unida pela Paz (PPUP), conduzida pelo Poder Executivo Estadual e liderada pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SESDS), fundamentou-se, prioritariamente, na defesa da vida e do patrimônio, e buscou promover e garantir a segurança, ordem pública e paz social na Paraíba, por meio de ações integradas dos órgãos operativos da SESDS, articuladas com os poderes públicos e a sociedade, compartilhando responsabilidades e monitorando continuamente os indicadores de desempenho em um modelo de gestão para resultados, com foco no

cumprimento de metas para redução dos crimes, aumento da segurança e preservação dos direitos fundamentais em uma cultura de paz.

Assim como a Paraíba, o Espírito Santo instituiu o Programa Estado Presente em Defesa da Vida, criado e implantado, pela primeira vez no estado no período 2011, com registro de resultados significativamente positivos muito expressivos.

Atualmente, o Programa Estado Presente, do Governo do Espírito Santo, é bem avaliado por especialistas, com projeção internacional na área de Segurança Pública, a exemplo de Daniel Cerqueira, pesquisador do Ipea e coordenador na elaboração do Atlas da Violência, este considerou a política de segurança capixaba como revolucionária e um exemplo nacional.

Com foco na redução de homicídios, uma das principais metas estratégicas, do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo, e na articulação de iniciativas para a melhoria dos indicadores sociais, o Programa Estado Presente tem metodologia voltada para a integração das ações das polícias civil e militar no direcionamento do enfrentamento qualificado da criminalidade. A união do trabalho policial qualificado, com a implantação de políticas sociais é o diferencial do Programa Estado Presente. O programa entre outras perspectivas pretende fortalecer o modelo de planejamento e gestão integrada orientada para resultados da segurança pública, incluindo a modernização das tecnologias de informação sobre o crime, apoio para a análise e investigação criminal, além de atuar em outras vertentes como.

Com base na explicação quantitativa evidenciada por esse indicador, concomitantemente alguns estudos têm demonstrado como a assistência de nível público, exemplo de políticas intersetoriais de prevenção de homicídios, contribuem não somente para o controle do crime em nível local, mas também para a melhoria das condições estruturais do sistema de segurança pública. Embora as intervenções tenham o caráter focalizado de atuação, e isso possa parecer muito restrito, essas intervenções, por causa do apoio externo, aumentam o potencial de sucesso da política pública. Em longo prazo, essas políticas intersetoriais geram efeitos multiplicadores elevando a capacidade de controle social e promovem maior participação em futuras intervenções (SKOGAN, 1988).

Governança é um termo que nasce da ideia de que o Estado não é o responsável exclusivo pelo sentido da política e das políticas públicas e, se olharmos em perspectiva,

há uma pluralidade de interesses em disputa e que precisam ser administrados. No caso brasileiro, governança em segurança pública são responsabilidades difusas de vários atores e instituições e precisa ser coordenada e articulada em torno do que está previsto na Constituição, mas que muitas vezes gera diferenças de compreensões.

A constituição traz o princípio que a segurança é condição basilar para o exercício da cidadania e é direito social universal de todos os brasileiros. Sendo assim, é em torno destes comandos que precisamos analisar o quadro das respostas públicas frente ao medo, à violência, ao crime e à garantia da cidadania. Por esse conceito, percebemos que as instituições públicas responsáveis por prover justiça criminal e segurança, bem como garantir os direitos, atuam intensamente, no entanto, fazem isso quase sem nenhuma coordenação e articulação.

De modo particular a atuação se dá sem uma direção e convergência de metas e de processos; faltando uma política criminal baseada nos comandos constitucionais. Na abertura deixada por essas instituições, o crime organizado ocupa os espaços e os locais abandonados pelo Estado.

Considerando o cenário apresentado pelo Ipea (2018) e com base na dificuldade de coordenar diversas frentes no curto prazo de tempo, se faz necessário valorizar alguns vetores estratégicos de mudança e mobilização, são eles: informação/transparência, financiamento, novas doutrinas, foco territorial e participação social. São eles que permitirão que as questões estruturantes da área possam ser exploradas e boas políticas públicas formuladas.

Pois muitos são os planos nacionais de segurança pública que tivemos, mas falharam pela incapacidade de o governo ter uma arquitetura institucional e de governança que pudesse traduzir as ideias em ações e em boas políticas. Nesse sentido depreende-se que a política deveria ser baseada em indução de políticas efetivas, capacitação dos entes federados e o financiamento para a mudança do equilíbrio perverso da segurança pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se a relevância do presente estudo científico, tendo em vista que o mesmo foi baseado em uma análise fatorial estatística (dos dados das taxas de homicídios a cada 100 mil habitantes, 2006-2016, nos 27 estados brasileiros,

apresentados pelo Atlas da violência 2018) evidenciado que esses números possuem uma explicabilidade apresentada por padrões de correlação específicos, não apenas correspondem a uma visão interpretativa pré-estabelecida, mas sim, através de um embasamento estatístico científico sólido e confiável como via de embasamento para discussão acerca da importância da eficiência e eficácia de políticas públicas de segurança consistentes, objetivando a redução do número de homicídios nos estados brasileiros.

Nesse sentido, a principal contribuição deste trabalho é identificar padrões que se estruturam em torno das distintas dinâmicas de homicídios, que podem ser utilizados como referência em estudos que pretendam identificar os condicionantes dos homicídios em um dado território.

Inferindo que a utilização dos dados aplicando a técnicas quantitativas para obter variáveis mais explicitamente correlacionadas e que preservem o fenômeno estudado em suas singularidades. Essa metodologia pode orientar estudos epidemiológicos e influenciar políticas públicas multissetoriais inteligentes e articuladas com ênfase nas ações preventivas, territorialmente determinadas.

REFERÊNCIAS

BEATO FILHO, C. C. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BLAU, J. R. e BLAU, P. M. "The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime". **American Sociological Review**, vol. 47, n. 1. p. 114-129. Fev. 1982.

CAPEZ, F. **Curso de Direito Penal**, vol. 2. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CERQUEIRA, D. R. C., **Causas e Consequências do Crime no Brasil**. 2010. 168 f. Tese (Doutorado em Economia) Departamento de Economia – Pontifícia Universidade Católica do Rio, Rio de Janeiro, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 11ª Edição. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2017.

FRANCISCO FILHO, L. L., **Distribuição Espacial da Violência em Campinas: Uma Análise por Geoprocessamento**. 2004. 233 f. Tese (Doutorado em Geografia) Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2004.

FRIEL, C. M. **Notes on Factor Analysis**. Criminal Justice Centre, Sam Houston State University. 2009.

IPEA, **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: 2018.

IPEA, **O Jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

POCHMANN, M. Violência e Emigração Internacional na Juventude. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 39-43, Jul-Set. 2002.

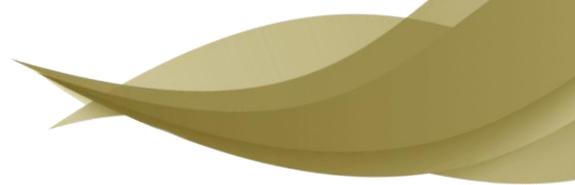
SANTOS, M. A. F. Abordagens Científicas Sobre as Causas da Criminalidade Violenta: Uma Análise da Teoria da Ecologia Humana. **Revista Laboratório de Estudos da Violência UNESP/Marília**. v. 17. n. 2016. p. 46-74. Mai. 2016.

SILVA, B. F. A. et. al. Violência Urbana e Política Pública de Prevenção: Avaliação do Programa Fica Vivo! no Estado de Minas Gerais, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**. v.35, n. 2, 23 Out. 2018.

SKOGAN, W. G.; Community organizations and crime. **Crime and Justice**: p. 39-78, 1988.

VOCHT, F.; CAMPBELL, R.; BRENNAN, A. C.; MOONEY, J.; ANGUS, C. HICKMAN, M. Propensity score matching for selection of local areas as controls for evaluation of effects of alcohol policies in case series and quasi case-control designs. **Public Health**, v. 132, p. 40-49, Mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde: resumo**. Geneva: 2002.



CAPÍTULO VIII

A (IM) POSSIBILIDADE DE AMPLIAR O ATENDIMENTO DO CEJUSC NO ACOLHIMENTO AS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO BAIRRO DE NARANDIBA EM SALVADOR

Cláudia Aguiar Giacomo ¹
Érica Rios de Carvalho ²

¹ Bacharel em Direito – UCSAL. Mediadora Judicial – UNICORP, Pós Graduada em Comunicação Organizacional (UFBA), Graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo (FDJ). Estagiária de Direito do CEJUSC.

² Professora de Direito da UCSAL, Especialista em Direito Privado (CEJUS), Mestra e Doutora em Políticas Sociais e Cidadania – UCSAL. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Conflitos, Estados e Direitos Humanos (NP CEDH).

RESUMO

O artigo tem como objetivo geral analisar a possibilidade ou não de ampliação no atendimento às mulheres que sofrem violência doméstica através da unidade do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSC), órgão vinculado ao Tribunal de Justiça da Bahia, localizado no bairro de Narandiba, em Salvador. Como primeiro objetivo específico foi examinado se o acolhimento dessas vítimas estaria em conformidade com o regulamento e a missão que fundamenta o trabalho do CEJUSC. Como segundo objetivo específico, refletiu-se sobre a demanda de mulheres, vítimas de agressão doméstica, que passam pela unidade de Narandiba em busca de um apoio ou uma orientação jurídica. Em termos metodológicos, o artigo é qualitativo e analisou o tema proposto utilizando a revisão bibliográfica, a análise de documentos e a observação da autora durante o período de janeiro a outubro de 2019.

Palavras-chave: CEJUSC. Mulheres. Violência doméstica. Acolhimento.

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 5º da Lei Maria da Penha, o conceito de violência doméstica é qualquer ação ou omissão praticada contra a mulher em razão do gênero em que decorra “morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, no ambiente familiar, doméstico ou em qualquer relação afetiva, independente de coabitação.

O objetivo geral desta pesquisa é verificar se o atendimento às mulheres com histórico de violência doméstica se adequa a finalidade do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs) do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) e examinar a sua possível implementação.

A nomenclatura “Balcão de Justiça e Cidadania” foi utilizada a partir do ano de 2003, pelo TJBA, como um instrumento facilitador de acesso à Justiça, por meio das unidades de mediação e conciliação espalhadas em bairros da cidade de Salvador e em outras comarcas. Atualmente, é denominado de CEJUSC pré-processual, mas, é comum a população ainda se referir ao CEJUSC como Balcão de Justiça.

Os objetivos específicos deste trabalho foram: (I) descrever os princípios contidos nas previsões legais que estabelecem o acesso à justiça gratuita e célere, fazendo uma correlação com a missão do CEJUSC; e (II) verificar o cenário da demanda existente de mulheres vítimas de agressão doméstica que passaram pelo CEJUSC do bairro de Narandiba no período de janeiro a outubro de 2019.

Para esse propósito supracitado, foi mensurada a afluência existente das mulheres que procuram o CEJUSC, e através desta observação, foi identificado na unidade um lugar onde elas se sentem familiarizadas e acolhidas. Foram contabilizados, de fevereiro a outubro do ano de 2019, 72 depoimentos de mulheres que trazem nos seus relatos as marcas da violência doméstica.

A unidade de Narandiba funciona dentro das instalações do Centro Social Urbano (CSU) e no mesmo espaço funcionam também o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), e o Conselho Tutelar e Cidadania, que são órgãos ligados ao governo estadual e municipal, porém, todos eles com o propósito de melhorar a qualidade de vida da comunidade.

Esta familiarização é representada pela constante procura das mulheres que, agredidas pelos seus companheiros, buscam apoio e amparo jurídico junto às atendentes do CEJUSC. Estas atendentes são estudantes de Direito capacitadas para a mediação e conciliação, porém não estão habilitadas para o atendimento das vítimas de agressão doméstica. Entretanto, o trabalho diário desta autora, enquanto estagiária do órgão, não lhe permite ignorar o “pedido de socorro” dessas mulheres, seja demonstrado de forma tímida ou através do choro copioso. Por isso se justifica a presente pesquisa.

Foi com olhar voltado para uma necessidade atual e persistente que a autora se propôs a discutir a (im)possibilidade de ampliação da condição multidisciplinar de atendimento das assistidas que sofrem violência doméstica.

A pesquisa ora desenvolvida é necessária para buscar soluções emergenciais para amenizar o sofrimento, inclusive discutir a viabilidade de implantar uma equipe multidisciplinar encarregada de dar um primeiro acolhimento a essas vítimas no sentido de ampará-las e providenciar as medidas que deverão ser encaminhadas ao Poder Judiciário, fazendo valer, enfim, a justiça.

Esta obra é qualitativa e analisou o tema proposto utilizando a revisão bibliográfica, a análise de documentos e a observação da autora (enquanto estagiária do órgão) do atendimento às mulheres que passaram pela a unidade do CEJUSC do bairro de Narandiba durante o período de janeiro a outubro de 2019.

A observação como participante da autora durante os atendimentos, teve a intenção de refletir a quantidade de assistidas que o Balcão deixa de acolher de forma aprimorada pelo fato de não ter uma equipe multidisciplinar adequada para tal.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos termos do artigo 5º da Lei Maria da Penha, o conceito de violência doméstica é qualquer ação ou omissão praticada contra a mulher em razão do gênero em que decorra “morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, no ambiente familiar, doméstico ou em qualquer relação afetiva, independente de coabitação.

O objetivo geral desta pesquisa é verificar se o atendimento às mulheres com histórico de violência doméstica se adequa a finalidade do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs) do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) e examinar a sua possível implementação.

A nomenclatura “Balcão de Justiça e Cidadania” foi utilizada a partir do ano de 2003, pelo TJBA, como um instrumento facilitador de acesso à Justiça, por meio das unidades de mediação e conciliação espalhadas em bairros da cidade de Salvador e em outras comarcas. Atualmente, é denominado de CEJUSC pré-processual, mas, é comum a população ainda se referir ao CEJUSC como Balcão de Justiça.

Os objetivos específicos deste trabalho foram: (I) descrever os princípios contidos nas previsões legais que estabelecem o acesso à justiça gratuita e célere, fazendo uma correlação com a missão do CEJUSC; e (II) verificar o cenário da demanda

existente de mulheres vítimas de agressão doméstica que passaram pelo CEJUSC do bairro de Narandiba no período de janeiro a outubro de 2019.

Para esse propósito supracitado, foi mensurada a afluência existente das mulheres que procuram o CEJUSC, e através desta observação, foi identificado na unidade um lugar onde elas se sentem familiarizadas e acolhidas. Foram contabilizados, de fevereiro a outubro do ano de 2019, 72 depoimentos de mulheres que trazem nos seus relatos as marcas da violência doméstica.

A unidade de Narandiba funciona dentro das instalações do Centro Social Urbano (CSU) e no mesmo espaço funcionam também o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), e o Conselho Tutelar e Cidadania, que são órgãos ligados ao governo estadual e municipal, porém, todos eles com o propósito de melhorar a qualidade de vida da comunidade.

Esta familiarização é representada pela constante procura das mulheres que, agredidas pelos seus companheiros, buscam apoio e amparo jurídico junto às atendentes do CEJUSC. Estas atendentes são estudantes de Direito capacitadas para a mediação e conciliação, porém não estão habilitadas para o atendimento das vítimas de agressão doméstica. Entretanto, o trabalho diário desta autora, enquanto estagiária do órgão, não lhe permite ignorar o “pedido de socorro” dessas mulheres, seja demonstrado de forma tímida ou através do choro copioso. Por isso se justifica a presente pesquisa.

Foi com olhar voltado para uma necessidade atual e persistente que a autora se propôs a discutir a (im)possibilidade de ampliação da condição multidisciplinar de atendimento das assistidas que sofrem violência doméstica.

A pesquisa ora desenvolvida é necessária para buscar soluções emergenciais para amenizar o sofrimento, inclusive discutir a viabilidade de implantar uma equipe multidisciplinar encarregada de dar um primeiro acolhimento a essas vítimas no sentido de ampará-las e providenciar as medidas que deverão ser encaminhadas ao Poder Judiciário, fazendo valer, enfim, a justiça.

Esta obra é qualitativa e analisou o tema proposto utilizando a revisão bibliográfica, a análise de documentos e a observação da autora (enquanto estagiária do órgão) do atendimento às mulheres que passaram pela a unidade do CEJUSC do bairro de Narandiba durante o período de janeiro a outubro de 2019.

A observação como participante da autora durante os atendimentos, teve a intenção de refletir a quantidade de assistidas que o Balcão deixa de acolher de forma aprimorada pelo fato de não ter uma equipe multidisciplinar adequada para tal.

3. O QUE DIZEM AS NORMAS REGULADORAS DO CEJUSC?

No decorrer dos anos, os legisladores têm pensado em oferecer solução de controvérsia entre as partes de forma célere e capaz de aproximar o povo do Poder Judiciário. Em 1984 foi editada a Lei Federal no 7.244, conhecida como a Lei dos Juizados de Pequenas Causas, e como o próprio nome induz, tinha o objetivo de julgar causas de reduzido valor econômico.

A própria Constituição Federal de 1988, promulgou no artigo 98, I, a criação de juizados especiais, competentes para a conciliação, julgamento e execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo. Todo esse empenho tem o objetivo de fazer do procedimento judicial, algo mais simples, informal, célere, econômico para o Estado, e resolutivo para as partes.

Com esse amparo constitucional surgiram leis como: a de Juizados Especiais Cíveis e Criminais nº 9.099, de 1995, para conciliação, processo, julgamento e execução nas causas de sua competência. E a de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nº 11.340, de 2006, conhecida pela Lei Maria da Penha, composta por dispositivos, cuja finalidade é coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, ao mesmo tempo que estabelece medidas de assistência e proteção em favor da mulher.

Um dos objetivos específicos desse artigo é examinar se o acolhimento dessas vítimas estaria em conformidade com o regulamento e a missão que fundamenta o trabalho do CEJUSC. Para isso, é necessário analisar as regras inseridas no Código do Processo Civil (CPC) e normas extravagantes, como a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015). Isso porque a ideia do CEJUSC é facilitar o acesso à justiça e promover a pacificação social, e essas normas estabelecem a importância e o benefício dessas unidades na celeridade nos processos. Por essa razão, serão melhor abordadas nos capítulos a seguir.

3.1. Resolução nº 125 DE 29/11/2010 DO CNJ

A Resolução nº 125/2010 do CNJ trata da Política Judiciária Nacional de forma a adequar os conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e determina outras providências. Hierarquicamente, tem a sua organização da seguinte forma: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com algumas atribuições de caráter geral e nacional; posteriormente estão os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) de cada tribunal, trata do desenvolvimento da Política Pública nos Estados e pela instalação e fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

No artigo 6º, através dos incisos I ao VIII, a Resolução 125/2010 do CNJ sugere um rol exemplificativo para o desenvolvimento dessa rede. Dentre essas sugestões, destaque: “estabelecer diretrizes para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos...” (inciso I), “buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos...” (inciso V), “estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público, estimulando sua participação nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e valorizando a atuação na prevenção dos litígios” (inciso VI).

No capítulo III, a Resolução 125/2010 do CNJ estabelece atribuições aos tribunais referente aos NUPEMECs, os CEJUSCs, os conciliadores e mediadores, dos dados estatísticos e do portal da conciliação. Entretanto, será relevante para este artigo analisar a competência normativa do NUPEMEC e do CEJUSC.

Sobre os NUPEMECs, no artigo 7º, é estabelecido que os Tribunais deverão criá-los, sob o comando de magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com atribuições referentes ao desenvolvimento da Política Pública nos Estados e pela instalação e fiscalização dos CEJUSCs, capacitação dos mediadores e conciliadores, entre outras.

A Resolução 125/2010 do CNJ, no seu artigo 8º traz no seu bojo a atribuição dos tribunais com relação aos CEJUSCs:

Os tribunais deverão criar os Centros, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. (Redação determinada pela Emenda nº 2, de 08/03/2016).

Com essa nova redação, não foram estipulados as áreas de atuação que os CEJUSCs poderiam atender, portanto, presume-se que qualquer questão, seja, ela de qualquer área do Direito poderá ser encaminhada para o atendimento nos Centros.

A Resolução 125/2010 traz no anexo III, artigo 1º, no Código De Ética De Conciliadores e Mediadores Judiciais os seguintes princípios fundamentais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

O princípio da confidencialidade previsto no inciso I, dá a importância necessária ao sigilo sobre todas as informações de ambas as partes obtidas na sessão. Este princípio requer muita atenção do mediador, pois, em sessões privadas é comum os mediados desabafarem histórias tensas, comoventes e sigilosas, por isso é importante respeitar esse princípio para o sucesso da mediação.

O princípio da decisão informada, inciso II, como o próprio nome induz, é o dever de manter o jurisdicionado informado sobre os seus direitos e o contexto, no qual está inserido. No CEJUSC do bairro de Narandiba, é necessário utilizar uma linguagem informal para que o mediador tenha a certeza de que foi entendido.

Ainda no mesmo artigo 1º, inciso III, está o princípio da competência, que diz respeito à necessidade da qualificação e formação continuada dos profissionais envolvidos na atuação judicial. No inciso IV, entende-se como princípio da imparcialidade o dever de agir afastado do preconceito, favoritismo ou preferência, de forma que assegure os valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho. Se afastar do juízo de valor é indispensável para manter a imparcialidade e conduzir a mediação de maneira satisfatória.

O princípio da independência e autonomia, inciso V, consiste no dever que os envolvidos possam atuar com liberdade, e caso haja pressão interna ou externa, os mediadores e conciliadores têm a autonomia de recusar, suspender ou interromper a sessão.

Já o princípio do respeito à ordem pública e às leis vigentes, inciso VI, propõe o dever de zelar para que eventual acordo entre as partes não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes.

E por fim, os princípios do empoderamento (inciso VII) e da validação (inciso VIII). O primeiro diz respeito ao dever de estimular os interessados a resolverem seus conflitos que estão por vir, por conta da experiência de justiça que vivenciaram na autocomposição. E o segundo é o dever de validar os sentimentos das partes e estimular os interessados perceberem-se reciprocamente como pessoas merecedoras de atenção e respeito.

Sobre a consolidação do conceito de “empoderamento”, vale destacar a visão de Heilborn, Araújo e Barreto (2010) *apud* Pereira e Oliveira (2016, p. 133):

O conceito “empoderamento das mulheres” foi consolidada nas Conferências Internacionais do Cairo/94 e Beijing/95, a partir da contribuição dos movimentos de mulheres que lutavam contra a exclusão social, a violência de gênero e a situação subalterna do sexo feminino na sociedade e na família. Empoderamento representa uma maneira inovadora de enfrentar as desigualdades de gênero existentes tanto na esfera pública quanto na privada e estimula a ampliação das capacidades individuais, como o acesso às fontes de poder.

A partir desse conceito supracitado, vale lembrar, que através dessa obra propomos a ampliação do atendimento do CEJUSC para as mulheres vítimas da violência doméstica, não só no sentido de acolher e escutar, mas sobretudo em contribuir para o “empoderamento” das mesmas, tornando-as agentes da sua própria transformação.

O CPC, próxima norma analisada, no seu artigo 166, não enumera o princípio do empoderamento, porém, os princípios que regem a conciliação e a mediação se repetem ou se assemelham porque eles se integralizam entre si.

3.2. Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015)

O novo Código de Processo Civil (CPC) acompanhou o avanço do Direito, homenageando os métodos consensuais na resolução de conflitos. Além disso, o CPC, no Livro III, título IV, capítulo III, seção V, dedicou mais 11 artigos para os conciliadores e mediadores judiciais. O artigo 165 é percebida uma determinação legal, na qual os

tribunais criarão centros judiciários de métodos consensuais onde realizarão audiências de mediação e conciliação.

Os princípios procedimentais da mediação estão apresentados pela nova lei no *caput* e §§ 1º e 2º do seu artigo 166. O dispositivo elenca sete princípios como base para a mediação (independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada).

Os princípios da independência e da imparcialidade, já foram mencionados anteriormente na Resolução 125/ 2010 do CNJ. O princípio da confidencialidade tem fundamento no artigo 166, §1º do CPC e está presente no curso de todas as fases dos métodos autocompositivos, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

De acordo com Faggioni (2010), o princípio da oralidade estabelece que nas sessões de mediação que os atos sejam realizados, de forma verbal, esta prática faz com que diminua as peças escritas. Gonçalves (2017, p. 306), acrescenta que “as negociações, sugestões e discussões havidas no Centro são feitas oralmente, sem regras formais e cerimoniais, que poderiam constranger os participantes”.

O princípio da informalidade traz consigo a simplicidade com que o procedimento deve se pautar. O princípio da decisão informada, da autonomia da vontade já foram mencionadas na Resolução 125/2010 do CNJ, porém, sobre autonomia da vontade, deve ser subdividida em dois subprincípios, que são: a voluntariedade e a autodeterminação, pois não existe autonomia nas escolhas se a pessoa é obrigada a participar do procedimento.

Tanto a Lei de Mediação (no art. 2º) como o CPC (no art. 166) vislumbram a autonomia da vontade aliado ao princípio da decisão informada, como um dos princípios norteadores da mediação. Sobre autonomia da vontade e o princípio da decisão informada, Silva (2019b, no prelo, p.5) declara:

Esses dois pilares estão relacionados à eficácia do acordo celebrado, cabendo ao mediador evidenciar a sua incidência. O primeiro princípio relaciona-se ao exercício da capacidade civil, e o segundo, de caráter mais subjetivo, consiste na constatação de que o mediando detém as condições para compreender os aspectos da negociação e de suas consequências e possa identificar solução adequada para a questão objeto da mediação.

De acordo com SILVA S. (2015a, no prelo), a tendência é que os métodos auto compositivos sejam vistos “como uma espécie de trégua ao litígio, fase essa que não poderá resultar em qualquer prejuízo à defesa das teses defendidas no processo, tanto que essa fase é protegida pelo sigilo em relação ao mediador e auxiliares”. Até mesmo o advogado que participa da audiência, não deverá intervir, pois os mediados são os atores principais na sessão e o advogado permanece apenas como assistente do seu cliente.

Ademais, o método de conciliação possui previsão legal no CPC, entretanto, a mediação, apesar de ser aplicada na prática jurídica, foi formalizada em 26 de junho de 2015, através da Lei n.º 13.140, denominada Lei de Mediação.

3.3. Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015)

Com o advento da Lei n.º 13.140/2015 no Brasil, houve a regulamentação tanto da mediação judicial quanto da extrajudicial. Essa legislação prevê a mediação como atividade técnica exercida por um mediador, que é um terceiro imparcial, e tem como finalidade facilitar o diálogo entre as partes que estão vivendo o conflito. Segundo o artigo 2º da referida lei, são princípios da mediação: imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Os princípios da conciliação e mediação trazidos nos artigos 166, 170 a 173, do CPC, nos artigos 2º, 5º, 6º e 7º da Lei de Mediação e no artigo 1º do Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais instituído no Anexo III da Resolução nº 125/2010 do CNJ dialogam entre si.

Os princípios da confidencialidade e da imparcialidade estão presentes em todas as fases dos métodos autocompositivos, inclusive nas três normas analisadas neste artigo. Porém, todos eles estão consubstanciados no procedimento de mediação e conciliação.

Sobre o princípio da informalidade, é importante dizer que o mediador não deve adotar uma postura rígida e burocratizada. O princípio da autonomia da vontade e o da oralidade já foram mencionados, porém, é necessário reiterar a importância da voluntariedade das partes em aceitar as regras da mediação.

Na lei de Mediação, no seu artigo 2º, inciso II, está previsto o princípio da isonomia entre as partes. O CPC e a Resolução 125/2010 do CNJ não incluem a isonomia como um dos princípios, porém, para Silvio Maia Silva (2015), esse princípio está subentendido na mediação, uma vez que seria impossível a atuação eficiente da técnica quando as partes estão em desequilíbrio.

O artigo 2º, VI da Lei de Mediação traz a busca do consenso entre os seus princípios, ou seja, o acordo não é algo obrigatório, impositivo, de maneira que ignore os interesses dos envolvidos. E, por fim, o princípio da boa-fé diz que deve estar contida no procedimento a lealdade, a verdade entre os envolvidos.

A tentativa de autocomposição é uma forma do mediador ouvir e validar os sentimentos, ou seja, perceber que o mediando trouxe algo importante e significativo para a sessão que merece ser apreciado com o intuito de levar a pacificação e consequentemente fazer com eles tenham condições de resolver as suas próprias questões.

4. (IM)POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO DO CEJUSC AS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Os CEJUSCs são plausíveis através da junção entre entidades sociais e o apoio estrutural e jurídico do Tribunal de Justiça. Apesar do objetivo institucional ser atender demandas da área de família e cível, passou a se tornar frequente o atendimento de outras matérias, apenas com o propósito de serem encaminhadas para os órgãos competentes. Porém, na unidade do bairro de Nandiba, lugar alvo dessa pesquisa, foi sendo observado pela autora, como um lugar que traz um atendimento humanizado e acolhedor às mulheres que sofrem de violência doméstica e insistem em procurar o CEJUSC, pelo menos com o intuito de serem ouvidas.

A iniciativa de ouvir as vítimas de agressão doméstica que procuram o CEJUSC partiu da própria autora dessa obra, enquanto estagiária do curso de Direito. Ao atender uma mulher que chegou muito machucada na unidade e não tinha condições físicas e nem psicológicas de buscar ajuda em outro lugar, percebeu a importância no primeiro acolhimento.

Alguns meses antes, esta mulher acima mencionada, com iniciais J.S, havia registrado uma queixa na Delegacia da Mulher, mas não tinha para onde ir, portanto, retornou para a casa do seu agressor e companheiro. No dia que ela chegou ao CEJUSC de Narandiba, acompanhada de uma amiga, ela foi categórica ao dizer que não retornaria a Delegacia da Mulher, pois, não tinha dinheiro e visivelmente não tinha condições psicológicas para entender as orientações ouvidas. Foi feito o acolhimento e através da escuta ativa foram validados todos os sentimentos externados por ela e por fim, identificadas as questões.

Em princípio foi identificada a dependência financeira de J.S ao seu agressor, logo em seguida, os danos psicológicos como: medo, insegurança, fragilidade, ansiedade, dentre outros. Em suma, os órgãos que fazem parte do espaço CSU, do qual, está localizado o CEJUSC, se uniram, entraram em contato com autoridades competentes, e encaminharam J.S para a Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher, da Defensoria Pública do Estado da Bahia, onde ela pôde seguir com os trâmites legais para buscar a sua liberdade e o agressor ter a sua punição legal.

A situação de J.S foi um caso isolado de agressão física levado de forma imediata ao CEJUSC, ou seja, ela havia acabado de ser agredida fisicamente na rua da sua casa, no bairro de Narandiba, e se dirigiu a unidade. A forma como ela foi atendida no CEJUSC representa um esforço coletivo de profissionais com perfil humanista e senso de empatia.

A maioria das mulheres que foram ouvidas na pesquisa, através do atendimento inicial trazem no seu depoimento a representação da violência de forma exausta, ou seja, elas permaneceram durante muito tempo naquela relação e não conseguem mais viver naquela situação, porém, temem os seus agressores.

Outro ponto significativo da pesquisa, demonstra o fato delas desejarem sair daquela relação abusiva “sem muitos estragos”, conforme falou uma das 72 mulheres ouvidas. Foi comum perceber durante os depoimentos, que a maioria, não desejava que seu agressor fosse punido de forma severa, elas apenas queriam “se livrar” do ciclo de violência através do divórcio e poder reaver a sua vida.

Durante esta pesquisa foi observada uma violência silenciosa, nas entrelinhas do pedido de divórcio, e percebida apenas, por conta da escuta ativa necessária no primeiro atendimento e que faz parte das etapas da mediação. Entretanto, quem poderia fazer a

identificação mais apurada sobre a condição física e emocional da mulher vítima de violência, seriam profissionais capacitados como assistentes sociais e psicólogos através de uma estrutura na unidade como uma rede multidisciplinar. Seria possível também, através desses profissionais fazer uma pré-mediação para ouvir, cada uma das partes, em sessões individuais, e assim identificar a proporção que se encontra a relação dessas pessoas. Ouvir o suposto agressor poderia modificar, inclusive, a perspectiva de ação dele até para futuros relacionamentos.

De acordo com Almeida T. (2011), é na pré-mediação que as pessoas em desacordo são avaliadas por técnicos capacitados que oferecem informações sobre o tema, responde questionamentos, fazendo com que os mediandos sejam esclarecidos sobre as questões que trazem.

Nessa mesma oportunidade, as pessoas expõem o tema que as traz à Mediação para que se identifique se a matéria pode ser beneficiada ou não pelo instituto. Essa é também a ocasião em que o mediador avalia sua independência — ausência de conflito de interesses — com relação ao tema e às pessoas envolvidas — assim como avalia a necessidade ou conveniência de atuar em mediação. (ALMEIDA, T. 2011, p. 6).

Durante a escuta das mulheres através do atendimento inicial, foi identificada a dependência financeira ou a desvantagem socioeconômica em relação ao agressor e esta situação as deixam mais propensas a permanecer no ciclo da violência. Com esta pesquisa foi percebido que os detalhes da relação abusiva são semelhantes e o pedido de socorro através do CEJUSC, vem acompanhada do pedido de divórcio ou o pedido de alimentos, mascarada através do constrangimento e da necessidade de autovalorização.

Por isso é importante, além da ampliação do atendimento do CEJUSC as mulheres vítimas de violência doméstica, a implantação de políticas de prevenção. São essas políticas, segundo Meneguel *et al* (2005), que são capazes de tornar as mulheres mais independentes, incrementando sua auto-estima e aumentando os seus recursos.

No atendimento jurídico à comunidade de Narandiba, foi percebido que além da demanda típica na área de família e cível, existia uma quantidade significativa de depoimentos de agressão física, psicológica, moral, sexual e patrimonial. Desde o mês

de fevereiro até outubro de 2019, no período vespertino, durante o atendimento inicial, foram contabilizados 72 relatos de mulheres vítimas de violência doméstica.

Essas declarações foram percebidas, muitas vezes, de forma tímida ou angustiante, e nas entrelinhas dos relatos que culminavam no pedido de divórcio e pensão alimentícia. As referidas ações estão elencadas no atendimento do CEJUSC, no bairro de Narandiba, mas qual providência tomar de forma emergencial para atender essas mulheres vítimas de violência doméstica que, pela própria natureza da demanda, estão fragilizadas?

A falta de condição emocional, física e financeira dificulta o deslocamento das mulheres agredidas para um outro órgão, pois estão abaladas psicologicamente, desacreditadas e, não raro, em situação de pobreza. Isso impossibilita o seu entendimento e seguimento das orientações acerca das providências que devem tomar.

Os danos psicológicos decorrentes de violência doméstica contra mulheres já foram temas de muitas pesquisas. Conforme estudo feito por Mattos, Ribeiro e Camargo (2012, p. 741): “Os casos de violência psicológica [...] constituem um achado frequente em instituições sociais de atenção à mulher uma vez que, apesar de não deixar sinal físico, deixa profundas marcas psicológicas sendo, muitas vezes, irreparáveis.”¹

Na ótica de Campbell (2002) *apud* Cruz e Irffi (2019, p. 5), ao rever pesquisas sobre danos à saúde mental e física das mulheres que foram vítimas da violência pelo companheiro, “concluiu que existem sequelas para as mulheres e filhos em mais de 10% dos casos. E, por isso, recomenda uma maior avaliação e intervenções para a violência de parceiros íntimos em ambientes de saúde”.

A violência contra mulheres é um tema que desperta debate e preocupação dos movimentos feministas ao redor do mundo. Salutar a exposição de Silva *et al* (2016, p. 157).

Esta temática tem sido alvo de intensos debates e pressões sobre os governantes na maioria dos países. Por conta disto, este tipo específico de violência tem sido objeto de legislações e de políticas

¹ Pesquisa feita por estudantes da Universidade Federal do Paraná que avaliaram aspectos epidemiológicos, clínicos e sociodemográficos de mulheres vítimas de violência entre 200 casos notificados, de março de 2009 a abril de 2010, no município de Pinhais - Paraná. Os resultados mostram que a maioria das agressões foi causada pelo próprio companheiro, contra mulheres jovem e com baixo grau de escolaridade.

públicas em diversos continentes e regiões, destacando-se a América Latina. Apesar disto, a Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002) destaca que este fenômeno já adquiriu um caráter endêmico, constituindo-se não apenas em um problema de saúde pública, mas de violação de direitos humanos.

A violência doméstica contra mulheres passou a ter uma lei específica no Brasil desde 07 de agosto de 2006, através da Lei nº 11.340 (Lei Maria da Penha). Desde o seu artigo 1º, essa lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

A violência contra mulheres é um tema discutido em diversos âmbitos. Araújo (2002) aborda essa temática a partir do conceito de Chauí (1985), que define a violência contra mulher como uma forma de dominação do homem e também a partir do fato de enxergar a mulher como coisa, e não como sujeito.

Já Pasinato (2015), ao conduzir uma pesquisa empírica entre cinco capitais brasileira (dentre elas, Salvador), analisou a desproporção entre o que diz a legislação e como funcionam na prática as rotinas institucionais de aplicação dessas leis consubstanciadas por estereótipos de gênero. Ao final do seu artigo, a socióloga concluiu que “na brecha entre o formal e a prática se reproduzem as discriminações contra as mulheres que limitam seus direitos de acesso à justiça e sustentam seu não reconhecimento como sujeito de direitos” (PASINATO, 2015, p. 01).

Conforme observado nesta pesquisa, muitas mulheres vítimas de violência doméstica, já buscaram apoio na delegacia e não se sentiram acolhidas, outras não carregam marcas de agressão física, mas apresentam sinais de maus tratos psicológicos e morais, deixando-as com a autoestima baixa e desencorajadas.

Pelo fato do CEJUSC Narandiba estar localizado no Centro Social Urbano (CSU) e por ser um lugar que reúne órgãos de apoio à comunidade, muitas mulheres se sentem à vontade para desabafar sobre os seus problemas e, através do acolhimento, poderem buscar apoio jurídico para sua resolução. Entretanto, falta um trabalho multidisciplinar e que envolva alguns órgãos indispensáveis para um trabalho mais completo para essas assistidas. Afinal, em muitas situações, elas não têm condições físicas, emocionais e financeiras de sair daquele lugar, onde se sentem protegidas, para buscar auxílio em outros, de acolhimento incerto.

Em princípio, este trabalho não tem como proposta buscar resolver esta questão de forma direta, pois seria necessário analisar cada órgão, cada lei e todos os profissionais envolvidos, além de uma visão macro do sistema, o que demandaria uma longa pesquisa. Entretanto, de acordo com a observação da autora, desde janeiro até outubro de 2019, foi possível ao menos ponderar que um trabalho articulado, envolvendo diferentes órgãos de apoio no mesmo lugar potencialmente facilitaria o atendimento e poderia trazer maior proteção às mulheres vítimas de violência doméstica.

Essas assistidas precisam de atendimento emergencial, concentrado em um único lugar e amparadas por profissionais que tenham o perfil acolhedor, receptivo e de preferência do sexo feminino. Neste primeiro momento emergencial do atendimento, priorizar o sexo feminino, não é nenhuma forma de exclusão ou preconceito, mas, sobretudo de cuidado, de zelo, afinal, estamos nos referindo as mulheres que sofrem de violência doméstica, onde seus agressores são, na maioria das vezes, os seus próprios companheiros.

De acordo com Nágila Brito (2016, p. 40), é de pasmar o fato dessas agressões partirem dos maridos, companheiro, namorado, filho, irmão, tio, ou seja, “alguém que mantém ou manteve convivência com a vítima, por ligação amorosa, de parentesco, ou de trabalho doméstico.” São pessoas que deveriam dar amor, afetividade, prevalecendo assim, a harmonia entre os entes familiares, mas, de forma oposta, causam sofrimento e decepção.

A violência no âmbito da unidade doméstica chama a atenção por ser praticada no espaço privado de convívio permanente das pessoas, isto é, no âmbito da família e no domicílio, lugar que deveria prevalecer a harmonização. Acerca disso, a pesquisa de Salete Silva (2016, p. 157) retrata:

Sobre a violência sofrida, convém destacar que as agressões ocorreram dentro da residência, característica de 100% das entrevistadas. Em todos os casos o agressor ou era parente ou companheiro da vítima, havendo um caso em que o mesmo era ex-marido, noutro era marido, noutro era irmão e em dois casos foi o próprio filho quem agrediu a vítima.¹

¹ Esta pesquisa foi feita por estudantes da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob a orientação da professora Salete Silva. Foi um estudo exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa,

Apesar da violência contra a mulher persistir, houve avanços significativos em torno desse tema. A própria Lei Maria da Penha elenca inovações pertinentes implementadas nos seus dispositivos dentre elas:

Criação dos juizados ou Varas de Violência Doméstica ou Familiar, com competência híbrida (artigo 14), adoção, pelo juiz, de medidas que façam cessar a violência, tais como determinar mulheres vítimas e filhos a abrigos seguros, garantindo-lhe a manutenção do vínculo de emprego (artigo 9º, II), faculdade de decretar a separação de corpos, alimentos, bem como determinar a suspensão de procuração outorgada ao agressor e anular vendas de bens comuns (artigo 24) [...] (BRITO, 2006, p.46-47).

Nessa linha de raciocínio, Brito (2006, p. 48) afirma que o Tribunal de Justiça da Bahia tem feito um trabalho importante através da Coordenadoria da Mulher em situação de violência doméstica, porém não tem sido suficiente para erradicar a violência contra a mulher. De acordo com as previsões legais, existem locais próprios para que essas mulheres procurem quando estão em situação de risco ou quando têm os seus direitos violados. São eles: a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), ou a delegacia mais próxima, a Defensoria Pública, o Ministério Público ou o Poder Judiciário.

O CEJUSC, apesar de fazer um trabalho de acolhimento inicial, que faz parte das etapas da mediação, não é o lugar específico para esse tipo de demanda. Por isso, é razoável assumir que muitas vítimas acabam enveredando para outros locais (quando conseguem), ou se calam, ou procuram o órgão exame já na fase de divórcio.

É possível que o CEJUSC possa atender um número maior de mulheres que passam por violência doméstica, porém, condicionado a implantação de uma rede de profissionais capacitados para um atendimento mais completo e acolhedor. Além do mais, não existe nenhum dispositivo legal que impeça o atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica. Entretanto, é necessária a implementação de políticas amplas e articuladas que formem uma cadeia de profissionais capacitados, dispostos a

desenvolvido por meio de entrevistas com seis mulheres que utilizaram serviços dos sistemas de segurança pública e de justiça na cidade de Salvador, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2016.

acolher, encorajar, empoderar e fortalecer essa mulher para que ela tome as providências cabíveis e consiga sair do ciclo de violência.

Em suma, como disse Pasinato (2015, p. 01), “o desafio que se coloca para a efetivação da cidadania das mulheres refere-se à necessidade de diminuir a distância entre o progresso legislativo e o efetivo acesso à justiça”.

A intenção não é buscar medidas paliativas ou assistencialistas, mas facilitar o acesso à justiça para essas mulheres que precisam de socorro há anos e não podem esperar, pois seus inimigos lhes aguardam com a certeza de que a Justiça é lenta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível concluir pela possibilidade legal de ampliação no atendimento às mulheres que sofrem violência doméstica através da unidade CEJUSC, localizado no bairro de Narandiba, em Salvador. Entretanto, para que se tenha efetividade, é necessária a implementação de uma rede de serviços para o acolhimento ideal para essas mulheres em situação de violência.

É importante uma rede multidisciplinar com profissionais capacitados para detectar se essas mulheres se sentem seguras em participar de uma sessão de pré-mediação individualmente ou com a presença do seu ex-companheiro, analisando de fato, se as mesmas, tem compreensão da realidade, na qual, elas estão inseridas. Esta identificação se torna possível amparada por profissionais como assistentes sociais ou psicólogos.

Foi examinado se o acolhimento dessas vítimas estaria em conformidade com o regulamento e a missão que fundamenta o trabalho do CEJUSC. Pra isso foi analisado os princípios e dispositivos do Código do Processo Civil (CPC) e normas como a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015).

Sob o aspecto jurídico, não foi encontrado nenhum dispositivo que vetasse a ampliação do atendimento do CEJUSC as mulheres vítimas de violência doméstica, desde que observado os princípios basilares que foram analisados dentre eles: autonomia da vontade, imparcialidade, busca do consenso, confidencialidade, isonomia entre as partes, dentre outros.

A própria Lei Maria da Penha, no seu artigo 35, estabelece que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios podem criar e promover, de acordo com suas competências, centro de atendimento multidisciplinar, não só para as mulheres que sofrem violência doméstica, mas também para seus dependentes, e inclusive promover centro de educação e reabilitação para os agressores.

Refletiu-se também sobre a demanda de mulheres, vítimas de agressão doméstica, que passam pela unidade de Narandiba em busca de um apoio ou uma orientação jurídica. Durante o período de janeiro a outubro de 2019, foram contabilizados 72 casos de mulheres nessa situação. Porém, estima-se que esse número seja maior, pois a pesquisa foi feita somente em um turno (vespertino), em um curto espaço de tempo e em localidade restrita da cidade. Além do mais, o CEJUSC, apesar de fazer um trabalho de acolhimento inicial, não é o lugar específico para tal demanda, o que leva à razoável previsão de que muitas vítimas busquem primariamente outros locais (quando conseguem), ou se calam ou procurem a unidade já na fase de divórcio.

Ademais, a demanda estimada a partir desta pesquisa é significativa, corroborando a necessidade da ampliação do serviço do CEJUSC. Através da implementação de uma rede multidisciplinar com profissionais capacitados seria possível acolher, encorajar, empoderar e fortalecer essas mulheres para que elas consigam tomar as providências cabíveis e, com isso, consigam sair do ciclo de violência.

Esta obra não acompanha o final da história dessas mulheres, mesmo porque a sua luta é pelo início de uma nova vida e por justiça, e é o que deve mover um jurista. E isso se dá ainda de forma insuficiente, conforme parecem indicar a revisão bibliográfica e dados discutidos neste trabalho. Assim, são necessárias mais medidas e políticas a proporcionar a resolução desses conflitos e o adequado acolhimento e suporte às vítimas.

A análise desta pesquisa partiu de uma estagiária de Direito que foi vítima de violência doméstica no passado, se dispondo a conclamar a todos para se debruçarem sobre tal matéria, que ultrapassa os limites da esfera jurídica, social, criminal e adentra a área de saúde física e psicológica das mulheres envolvidas. A grave violação de direitos humanos que esse cenário representa demanda a implementação de mais mecanismos para erradicar a violência doméstica contra mulheres.

REFERÊNCIAS

- ADEODATO, Vanessa Gurgel; CARVALHO, Racquel dos Reis, SIQUEIRA, Verônica Riquet de; SOUZA, Fábio Gomes de Matos. **Qualidade de vida e depressão em mulheres vítimas de seus parceiros**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, vol. 39, nº 1, p.108-113, Jan 2005.
- ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de; PANTOJA, Fernanda Medina; PELAJO, Samantha (Coords.) **A mediação no novo código de processo civil**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- ALMEIDA, Tânia. **Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade**. Ano 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Artigo%20Tania-86_Dez-31_Mediacao_de_Conflitos_Um_meio_de_prevencao_e_resolucao_de_controversias_em_sintonia_com.pdf. Acesso em 21 nov. 2019.
- ARAÚJO, Maria de Fátima. **Violência e abuso sexual na família**. Psicol. estud. vol.7 no.2 Maringá Jul./Dec. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722002000200002. Acesso em 30 out. 2019.
- BIANCHINI, Alice. Lei Maria da Penha: Lei n. 11.340/2006: **aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRASIL. **Conciliação e Mediação – Perguntas e respostas**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/792a36b2facd828e3b0a2cd36adf3907.pdf>. Acesso em 19 mai. 2019.
- BRASIL. **Lei 13.140, de 26-06.2015. Mediação e Autocomposição**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em 18 mai. 2019.
- BRASIL. **Novo Código de Processo Civil**. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/61235/novos-principios-processuais-a-luz-do-novo-codigo-de-processo-civil>>. Acesso 18 mai. 2019.
- BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado da Bahia**. Disponível em <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2>. Acesso 18 mai. 2019.
- BRITO, Nágila Maria Sales. **Respeitar a diferença é fazer valer a igualdade entre homem e mulher**. Entre Aspas: Revista da Unicorp / Tribunal de Justiça do estado da Bahia – ano 1, nº 1, abril/2011, Salvador: Universidade Corporativa do TJBA, 2011 – Catalogação do volume 5, Julho/2016.
- CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **A Evolução da Conciliação e Mediação no Brasil**, Revista FONAMEC - Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 354 -369, maio 2017.

CNJ. **Resolução CNJ 125/2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156>. Acesso em 19 mai. 2019.

CRUZ, Mércia Santos e IRFFI, Guilherme. **Qual o efeito da violência contra a mulher brasileira na autopercepção da saúde?** 22 Jul 2019. Disponível em : https://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019000702531&lang=pt. Acesso em 20/11/ nov. 2019.

FAGGIONI, Patricia Mercedes Segarra. **La mediación en las controversias individuales de trabajo en el cantón Loja, desde la implementación del sistema oral hasta el año 2008**. Equador: Universidade Simón Bolívar, Programa de Mestrado em Direito Processual, 2010, p. 25-26.

GIFFIN Karen: **Violência de Gênero, Sexualidade e Saúde**. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 10 (suplemento 1): 146-155, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v10s1/v10supl1a10.pdf>. Acesso 18 mai.2019

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MATTOS, Paulo Roberto de; RIBEIRO, Ivoney da Silva; e CAMARGO, Vania Carla. **Análise dos casos notificados de violência contra mulher**. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/30383/19659>. Acesso 20 nov. 2019.

MENEGUEL, S.N. et al. **Cotidiano ritualizado: grupos de mulheres no enfrentamento à violência de gênero**. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. Ano: 2005. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v10n1/a12v10n1.pdf. Acesso diaem 22 nov. /11/2019.

PASINATO, Wânia: **GÊNERO, RAÇA E POBREZA: A ABORDAGEM DE MÚLTIPLAS IDENTIDADES PELO DIREITO**, *Rev. direito GV* vol.11 no.2 São Paulo July/Dec. 2015: Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322015000200407&lang=pt. Acesso 18 mai.2019.

PEREIRA, Leonellea e OLIVEIRA, Anderson Eduardo Carvalho. **O atendimento técnico do centro de referência da mulher e o empoderamento das mulheres no município de Irecê**. *Entre Aspas: Revista da Unicorp / Tribunal de Justiça do estado da Bahia – ano 1, nº 1, abril/2011*, Salvador: Universidade Corporativa do TJBA, 2011 – Catalogação do volume 5, publicado em Julho de 2016.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. **Mediação obrigatória: um oxímoro jurídico e mero placebo para a crise de acesso à justiça**. In: MUNIZ, Joaquim et al. *Op.cit.*,p.336.

SANTOS, A., TAKAHASHI, SANTANA D., GABBAY, SILVA F. T., ALLEMAND, MARIANI, LAGRATA. **CNJ. Conciliação e Mediação. Perguntas e Respostas**. 2017. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp->

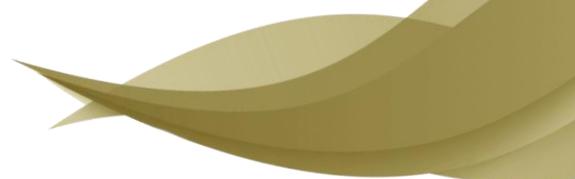
content/uploads/2019/09/792a36b2facd828e3b0a2cd36adf3907.pdf Acesso em 21 nov. 2019.

SILVA, Salete, SANTOS, Ana Lúcia, GONÇALVES, Angélica O. M., NICÁCIO, Jeferson de Jesus. **“FALA MARIA PORQUE É DE LEI”: a percepção das mulheres sobre a implementação da lei Maria da Penha em Salvador/BA.** Revista Feminismos, Vol.4, N.1, Jan - Abr. 2016. Ano 2016, disponível em: www.feminismos.neim.ufba.br. Acesso em 22 nov. 2019.

SILVA, Silvio Maia. **A autonomia do advogado em relação ao procedimento da mediação.** 2019a, no prelo.

SILVA, Silvio Maia. **O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DA VONTADE APLICADO À MEDIAÇÃO JUDICIAL:** A validade da manifestação da vontade nos acordos celebrados sem assessoramento jurídico e a necessidade de aceitação de acordos de família menos rígidos. 2019b, no prelo.

SILVA., Silvio Maia. **O novo Código de Processo Civil e a mediação como meio de solução de controvérsias.** 31/03/2015. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/images/stories/O_Novo_CPC_e_a_Medicao.pdf Acesso em 21 nov. 2019.



CAPÍTULO IX

AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA PERICIAL NOS CASOS DE SUSPEITA DE ABUSO SEXUAL INFANTIL

Gabriela de Souza Salvan¹
Diego da Silva²

¹ Psicóloga. Especialista em Avaliação Psicológica pelo Grupo Rhema de Educação, Criciúma, SC.

² Psicólogo, mestre em Medicina Interna e Ciências da Saúde pela UFPR. Docente da Especialização em Avaliação Psicológica pelo Grupo Rhema de Educação, Criciúma, SC.

RESUMO

O presente texto tem por objetivo geral apresentar as etapas da perícia psicológica nos casos de suspeita de abuso sexual, tendo como enfoque os instrumentos e testes psicológicos mais utilizados nestas avaliações. Os objetivos específicos englobam conceituar avaliação psicológica e abuso sexual, bem como trazer técnicas da Psicologia que melhor respaldem o psicólogo nesse processo de avaliação. O método deste estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica. A avaliação psicológica pericial difere de outros tipos de avaliação psicológica em função de sua meta final onde atua subsidiando decisões legais quando estas dependem de um entendimento de funcionamento psicológico do(s) envolvidos(s) nos casos de suspeita de abuso sexual de crianças e adolescentes. Abuso sexual é qualquer contato ou interação entre uma criança ou adolescente e alguém em estágio psicosssexual mais avançado do desenvolvimento, na qual a criança ou adolescente estiver sendo usado para estimulação sexual do perpetrador. As avaliações psicológicas têm sido requisitadas em todas as fases de encaminhamento dos casos, da notificação ao processo judicial. Desde a fase inicial ou investigativa, a criança pode passar por inúmeras intervenções (entrevistas, aplicação de testes psicológicos, etc), inclusive de psicólogos que não atuam diretamente com a justiça, mas que acabam colaborando no processo quanto à veracidade da situação de abuso.

Palavras-chave: Avaliação Psicológica; Avaliação Psicológica Forense. Abuso Sexual Infantil; Abuso Sexual na Adolescência.

1. INTRODUÇÃO

Alguns casos de abuso sexual infantil (ASI) apresentam informações claras e parecem não deixar dúvidas sobre a ocorrência do crime, como quando uma criança conta detalhadamente sobre o contato sexual com o adulto e/ou quando este adulto faz uma confissão. Entretanto, grande parte dos casos apresenta dados que levam os profissionais a se questionarem sobre se o abuso de fato ocorreu, se é uma falsa



acusação, produto de uma falsa memória ou ainda se é uma suspeita infundada (BERLINER e CONTE, 1993).

Crianças e adolescentes em todo o mundo, tanto do sexo feminino quanto masculino, são vítimas desse tipo de violência. Entretanto, as crianças do sexo feminino estão entre as principais vítimas (FINKELHOR, 2009)

Com a identificação das consequências do abuso sexual na vida das crianças, muito se tem escrito sobre o tema nos últimos anos em todo o mundo, demonstrando a importância de intervenções preventivas, de modo a evitar maiores danos à vida das vítimas (ADED *et al.*, 2006).

Os estudos têm demonstrado que são muitos os problemas que levam à não notificação do abuso, seja pela criança, por seus familiares ou, mesmo, pelos técnicos que fazem o atendimento da vítima. Fatores como medo de represálias ou do estigma social, dificuldades na identificação das práticas como incorretas quando o abuso é cometido por familiares, desconhecimento ou descrédito do sistema de proteção e o despreparo dos profissionais da área da segurança e/ou saúde, são alguns dos fatores que preocupam as autoridades quanto a esta baixa notificação dos casos (ADED e cols., 2006).

Além das ações que envolvem as redes de saúde e assistência social, os procedimentos realizados no contexto da proteção, da segurança e da justiça complementam o fluxo que um caso de violência sexual percorre. Uma das possibilidades de produção de forma que as autoridades legais tem é a determinação da perícia psicológica, que apenas pode ser requisitada por delegados de polícia, promotores de Justiça e juízes (BARROS, 2015).

A perícia, enquanto meio de prova, é considerada como o conjunto de procedimentos técnicos que tem como finalidade o esclarecimento de um fato de interesse da Justiça (TABORDA, 2004).

A avaliação em situações de suspeita de abuso sexual pode ser determinada ainda na fase de inquérito ou na fase processual. Neste último caso, a perícia psicológica pode ser determinada no contexto das Varas de Família, quando se discutem questões de guarda e visitas; no contexto das Varas de Infância e Juventude, em processos de destituição do poder familiar, acolhimento e também de guarda; e no contexto criminal, no qual se busca verificar a ocorrência do crime (PELISOLI e DELL'AGLIO, 2017).

Este artigo tem a intenção de focar em uma etapa desta metodologia: relatando quais são os processos de uma avaliação psicológica pericial nos casos de suspeita de abuso sexual com crianças e adolescentes e quais instrumentos psicológicos são utilizados.

Este artigo trata-se de uma revisão integrativa de literatura em que foram utilizadas bases de dados como SciELO, Google Acadêmico, livros e legislações específicas da área da psicologia a partir do ano de 1992.

2. AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA E AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA FORENSE

A avaliação psicológica, processo pelo qual através de instrumentos apropriados (entrevistas, técnicas e testes psicológicos, observações, etc.) chega-se a conclusões a respeito de aspectos do funcionamento psicológico de um indivíduo, encontra-se presente em diferentes campos de atuação do psicólogo. Assim sendo, insere-se também no campo da Psicologia Forense, sendo conhecida como avaliação psicológica pericial ou, mais comumente, perícia psicológica forense. A perícia psicológica se diferencia de outros tipos de avaliação psicológica pelo fato do seu objetivo ser subsidiar decisões judiciais (JUNG, 2014).

Segundo Silva (2003), recorre-se à prova pericial quando os argumentos ou demais provas de que se dispõe não são suficientes para o convencimento do juiz em seu poder decisório, portanto, esta tem como finalidade última auxiliar o juiz em sua decisão acerca dos fatos que estão sendo julgados.

A avaliação psicológica no contexto forense com o objetivo de trazer elementos de prova para a tomada de decisão difere em muitos aspectos daquela realizada no contexto clínico, exigindo adaptação dos procedimentos para não se incorrer em condutas antiéticas. Nessa diferenciação, três aspectos devem ser considerados: (a) o foco da avaliação; (b) a relação entre avaliador e sujeito avaliado; e (c) a metodologia de trabalho empregada (MELTON *et al* 1997).

A avaliação necessita ultrapassar a visão particular do avaliando (mundo interno) e de seu acompanhante, para confirmá-la com outros dados de realidade. O procedimento de avaliação deve incluir fontes variadas de informação e, no caso de denúncias de violência à criança, todos os envolvidos, inclusive o suposto agressor, devem participar do processo avaliativo (CFP, 2010).

Considerando o setting desse contexto, o avaliador ocupa um lugar mais distante e atua de forma mais incisiva, com limites no que tange à confidencialidade e ao sigilo. Essa relação costuma estabelecer-se de forma distinta no âmbito clínico, em que o examinador e o examinando estabelecem uma relação baseada na confidencialidade, no bem-estar e no melhor interesse deste último. No contexto forense, a percepção que o examinando tem do examinador nem sempre será a de um profissional que está no papel de ajudá-lo (ROVINSKI, 2013).

É importante observar o tempo disponibilizado para a condução das avaliações forenses, que em geral é reduzido para realização dos procedimentos, e os prazos para entrega do laudo são menores e estipulados pelo juízo. Essa questão diverge do contexto clínico, no qual, em geral, se dispõe de maior tempo para realização do processo, com possibilidades de reavaliação (ROVINSKI, 2014).

Segundo Huss (2011), os métodos usados nas avaliações forenses estão baseados nos mesmos métodos usados nas avaliações clínicas, consistindo em entrevistas, testagem psicológicas e coleta de informações de arquivos e de terceiros, entre outros procedimentos de avaliação. Porém, para o autor, no contexto forense, esses métodos assumem importância adicional devido às implicações e ao alcance da avaliação.

3. ABUSO SEXUAL

Esta forma de violência pode ser definida como qualquer contato ou interação entre uma criança ou adolescente e alguém em estágio psicosssexual mais avançado do desenvolvimento, na qual a criança ou adolescente estiver sendo usado para estimulação sexual do perpetrador. A interação sexual pode incluir toques, carícias, sexo oral ou relações com penetração (digital, genital ou anal). O abuso sexual também inclui situações nas quais não há contato físico, tais como voyerismo, assédio e exibicionismo. Estas interações sexuais são impostas às crianças ou aos adolescentes pela violência física, ameaças ou indução de sua vontade. (THOMAS, ECKENRODE e GARBARINO, 1997).

Partindo da origem etimológica de abuso sexual, Faleiros e Campos (2000) concluíram pela definição de abuso sexual como uma situação de transposição de limites, da lei, do poder, de papéis, regras e tabus sociais e familiares, considerando,

ainda, que as situações de abuso infringem maus-tratos às vítimas. Na opinião das autoras, para conceituar abuso sexual contra crianças é preciso compreender a natureza do processo que irá conferir um caráter sexual à violência, salientando que esta: (a) adultera as relações socioafetivas e culturais entre adultos e crianças, transformando-as em relações genitalizadas, erotizadas; (b) inverte a natureza dessas relações definidas socialmente, tornando-as não protetoras; (c) gera confusão com relação à representação social dos papéis dos adultos (de pai, mãe, irmão/ã, avô/ó, tia/a, professor/a, etc.) implicando em perda de legitimidade de seus papéis e funções sociais; (d) confunde os limites intergeracionais.

Furniss (1993) afirma que as consequências ou o grau de severidade dos efeitos do abuso sexual variam de acordo com algumas condições ou predeterminações de cada indivíduo, dentre eles: a idade da criança, quando houve o início da violência; a duração e quantidade de vezes em que ocorreu o abuso; o grau de violência utilizado no momento da situação; a diferença de idade entre a pessoa que cometeu e a que sofreu o abuso; se existe algum tipo de vínculo entre o abusador e a vítima; o acompanhamento de ameaças (violência psicológica) caso o abuso seja revelado.

Day et al. (2003) citam algumas possíveis manifestações psicológicas decorrentes da violência doméstica que ocorrem a curto e longo prazo. Em seu estudo, as potenciais manifestações em curto prazo são: medo do agressor e de pessoas do sexo do agressor; queixas sintomáticas; sintomas psicóticos; isolamento social e sentimentos de estigmatização; quadros fóbico-ansiosos, obsessivo-compulsivo, depressão; distúrbios do sono, aprendizagem e alimentação; sentimentos de rejeição, confusão, humilhação, vergonha e medo; secularização excessiva, como atividades masturbatórias compulsivas. Já os danos tardios podem se manifestar através de ocorrência e incidência de transtornos psiquiátricos como dissociação afetiva, pensamentos invasivos, ideação suicida e fobias mais agudas; níveis mais intensos de medo, ansiedade, depressão, raiva, culpa, isolamento e hostilidade; sensação crônica de perigo e confusão, cognição distorcida, imagens distorcidas do mundo e dificuldade de perceber a realidade; pensamento ilógico; redução na compreensão de papéis mais complexos e dificuldade para resolver problemas interpessoais; abuso de álcool e outras drogas e disfunções sexuais.

Esse evento pode de fato produzir uma grande variedade de problemas comportamentais, afetivos, psicológicos, físicos, de personalidade (MYERS, 2006). Entretanto, a possibilidade de que possam ser observados sintomas não significa que eles estejam presentes: algumas vítimas podem apresentar sérios problemas e psicopatologias; outras podem não ter consequências tão severas; ainda outras podem não apresentar nenhuma consequência, dependendo das características da violência e da vítima (SAYWITZ, MANNARINO, BERLINER e COHEN, 2000).

A revelação inicial por parte da criança, ou a suspeita do fato por parte de um adulto, dá início a um longo e tortuoso processo na busca da confirmação do abuso, iniciando-se com a notificação, seguida da denúncia junto aos órgãos de polícia ou Ministério Público, para após se constituir o processo judicial (DOBKE, SANTOS e DELL'AGLIO, 2010).

Crianças que passam por situações de denúncia de abuso sexual necessitam os dois tipos de intervenções. A abordagem clínica voltada ao seu mundo interno, apoiando-a no sofrimento psíquico (independente da compatibilidade com os fatos reais), e a abordagem forense, no sentido de buscar indicadores que têm a validade necessária para fundamentar inferências quanto à questão legal (ocorrência do fato). Essas abordagens, em função das diferenças de metodologia e vínculo com o entrevistador, precisam ser realizadas por pessoas distintas e não se substituem uma à outra (ROVINSKI, 2014).

4. AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA FORENSE NOS CASOS DE SUSPEITA DE VIOLÊNCIA SEXUAL

As avaliações psicológicas têm sido requisitadas em todas as fases de encaminhamento dos casos, da notificação ao processo judicial. Desde a fase inicial ou investigativa, a criança pode passar por inúmeras intervenções, inclusive de psicólogos que não atuam diretamente com a justiça, mas que acabam tomando decisões quanto à veracidade da situação de abuso (PELISOLI, GAVA e DELL'AGLIO, 2011).

Em função das limitações de provas mais objetivas quanto à ocorrência de um possível abuso sexual, incluindo aqui a falta de um relato da criança sobre a sua vivência traumática, seja pela sua incapacidade ou negativa em fazê-lo, a avaliação da criança,

suposta vítima, é dirigida pelo psicólogo para o levantamento de indicadores indiretos que possam ser associados a vivências traumáticas, de modo a permitir inferências a fatos que tenham ocorrido na vida real (ROVINSKI 2014).

Segundo Rovinski (2014) na relação entre avaliador e sujeito avaliado, é de fundamental importância questionar-se sobre a motivação deste último para a participação no processo avaliativo. Enquanto na área clínica o atendimento é buscado de forma autônoma, na área forense o sujeito é encaminhado por um agente legal (promotor, delegado, juiz) e seu interesse em participar estará diretamente vinculado a esta demanda jurídica e suas consequências. Assim, pode-se dizer que numa avaliação forense encontramos, com maior probabilidade, sujeitos resistentes e não colaborativos, com possibilidade de manifestarem condutas de simulação ou dissimulação. Principalmente em situações de denúncia de abuso sexual intrafamiliar, será de fundamental importância verificar não só a motivação da criança, mas, também, do adulto que a acompanha, relativizando os dados por ele informados se houver indícios de litígio conjugal entre o acusado e o denunciante. Em separações litigiosas não é incomum encontrar-se falsas denúncias de abuso sexual com intenções diversas daquela de proteção à criança.

A entrevista psicológica é uma técnica privilegiada no processo de perícia, pois possibilita, através da análise da comunicação verbal e não verbal, conhecer dados provenientes de diversas fontes. Portanto, deve ser realizada em um ambiente protegido e empático, permitindo a manifestação das emoções e dos pensamentos do periciado, isentando-o da culpa (ECHEBURÚA e SUBIJANA, 2008).

Para Tavares (2003), a entrevista possibilitaria testar os limites de aparentes contradições que pudessem ser encontradas no processo de avaliação, além de explicar e contextualizar as características levantadas pelos instrumentos padronizados, conferindo-lhes a validade clínica necessária. No contexto forense, a entrevista psicológica apresenta algumas peculiaridades, pois o a ser investigado extrapola questões unicamente clínicas, dirigindo-se a fatos da vida real.

Deve-se considerar em qualquer entrevista policial ou forense é a utilização de linguagem simples, sem conceitos complexos como termos legais, que possam dificultar a compreensão das questões. O entrevistador deve abordar um tópico de cada vez e utilizar a voz ativa. (FISHER e GEISELMAN, 1992; SAYWITZ e CAMPARO, 1998).

Segundo Echeburúa e Subijana (2008) é preciso que o perito considere a faixa etária da vítima, bem como a situação emocional desencadeada pelo possível abuso vivenciado. Outros aspectos igualmente importantes para o sucesso da entrevista, por exemplo, recolher informação sobre o caso, definir os objetivos da entrevista, avaliar qual o melhor momento para entrevistar a criança, etc. (LAMB et al., 2011).

Conforme o protocolo empregado pela Universidade de Michigan (FALLER, 2003), a estrutura da entrevista deve contemplar, basicamente, três etapas: a etapa inicial (rapport, estabelecimento das regras básicas da entrevista, avaliação do nível de desenvolvimento do avaliado, bem como se o menor sob avaliação consegue distinguir realidade e fantasia, investigação de outras questões sobre a sua vida), a etapa focalizada no abuso (empregar perguntas abertas, indagar se o examinado conhece o motivo pelo qual está ali, estimular o relato livre e desenvolver questionamentos a partir do que é emitido) e a etapa do encerramento (informar ao periciado sobre os próximos passos a serem tomados, colocar-se disponível, ajudá-lo a restabelecer o equilíbrio, incluindo a manifestação de sentimentos, pensamentos e atitudes em relação à revelação e a situação vivenciada).

Convém realçar que a questão da sugestionabilidade não surge apenas na condução de entrevistas repetidas. Basta uma entrevista, pergunta, procedimento, estereótipo ou postura inadequada para influenciar o discurso da criança (GOODMAN e MELINDER, 2007).

Estudos mostram que histórias criadas, e não vivenciadas, podem se apresentar ricas em detalhes, produzidos por entrevistas anteriores sugestivas ou por um imaginário familiar decorrente de conflitos originados em situações diversas do abuso sexual [...] basta uma intervenção sugestiva à criança para que se prejudique de forma definitiva e irremediavelmente a prova da oitiva da mesma. Isto porque, as falsas memórias substituem as memórias verdadeiras dos fatos realmente acontecidos, inviabilizando o acesso posterior as primeiras (KÖHNKEN, 2008).

Uma falsa memória pode ser espontânea se, por exemplo, sem influência de terceiros, há algum erro na fonte ou origem da informação, como quando uma pessoa se lembra de ter visto uma notícia na televisão, mas, na verdade, leu no jornal. As falsas memórias podem ser também induzidas, como em situações de alienação parental (que

também é motivada por sentimentos de vingança e raiva), entrevistas sugestivas ou procedimentos psicoterapêuticos questionáveis (LOFTUS, 1997)

Ao mesmo tempo, na realização da perícia psicológica, é preciso estar atento para a possibilidade de falsas denúncias, como em casos de divórcio, disputas de guarda, pensão alimentícia e alienação parental, situações nas quais um dos cuidadores pode influenciar a criança ou o adolescente a relatar uma situação abusiva com o intuito de prejudicar o genitor que está sendo acusado ou para obter algum tipo de vantagem (ECHEBURÚA e SUBIJANA, 2008).

É essencial analisar a história do desenvolvimento da criança, recorrendo não só ao relato e à avaliação psicológica da própria testemunha, mas também à análise dos relatos dos pais e educadores ou outros registros existentes (ex., médicos, escolares, etc.). O entrevistador deve conduzir a entrevista de acordo com a fase de desenvolvimento da criança (HERSHKOWITZ et al., 2012).

Uma avaliação global do periciado também é fundamental, observando seu grau de inteligência, atenção e memória, sempre considerando sua etapa desenvolvimental. (CHANGNON, 2010). Além de entrevistas com as vítimas e responsáveis, o uso complementar de testes psicológicos é um procedimento bastante utilizado, cujo objetivo é buscar sinais e sintomas cognitivos, emocionais e comportamentais compatíveis com a ocorrência do abuso sexual (FORTES, SCHEFFER e KAPCZINSKY, 2007).

Convém ressaltar que não existem instrumentos psicológicos específicos direcionados para a constatação da violência sexual (HERMAN, 2005).

Nessa perspectiva de fontes complementares de dados, aqueles usados no contexto clínico podem trazer contribuições para a compreensão do caso, sempre sendo observados, no entanto, com as ressalvas necessárias. Instrumentos que avaliam sinais e sintomas podem ser úteis, como a Escala de Estresse Infantil (ESI) e a Escala de Estresse para Adolescentes (ESA), aplicados diretamente com a criança ou adolescente. Outros instrumentos que não se configuram como testes, mas também podem contribuir na avaliação, incluem o Inventário de Frases no Diagnóstico da Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes (IFVD), o Inventário de Depressão Infantil (CDI, do inglês Children's Depression Inventory) (ambos aplicado diretamente com a criança ou adolescente) e o Inventário de Comportamentos da Infância e Adolescência (versão

brasileira do Child Behavior Checklist [CBCL]), que deve ser respondido pelo cuidador principal.

Os responsáveis também podem ser convidados a responder ao Inventário de Estilos Parentais (IEP), que identifica as práticas educativas e pode indicar atitudes de risco contra a criança ou o adolescente, como a falta de supervisão e/ou o abuso físico, muito presentes em história de vitimização sexual. Podem ser uteis entrevistas estruturadas com base nos critérios diagnósticos de transtorno de estresse pós traumático, principal psicopatologia associada ao abuso sexual (PELISOLI e ROVINSKY, 2020).

Instrumentos projetivos também podem ser utilizados e são especialmente uteis quando se considera a possibilidade de que o respondente deseje manipular os resultados. O teste de Rorschach, o Teste Palográfico para avaliação da personalidade, o Teste de Apercepção Temática (TAT) e o Casa-Árvore-Pessoa – Teste Projetivo de Desenho (HTP, do inglês house-tree-person) podem ser utilizados com os adultos envolvidos em uma situação de disputa de guarda e em que há alegação de abuso sexual por parte de um dos genitores ou, no contexto criminal, com o suposto agressor, para fins de melhor compreender os aspectos de sua personalidade e de relacionamento. Nesse caso, a Escala Hare de Psicopatia (PCL-R, do inglês Psychopathy Checklist-Revised) também pode ser utilizada se houver suspeita de psicopatia. Repisa-se a necessidade de cuidado ao observar os resultados de cada instrumento: eles devem ser compreendidos globalmente e em conjunto com os demais dados obtidos na avaliação. Da mesma forma, deve-se ter cuidado com as inferências feitas a partir de dados isolados encontrados em cada um deles, evitando-se ultrapassar os limites do que pode ser afirmado – por exemplo, confirmar a prática de violência a partir de um indicador de agressividade encontrado no teste (PELISOLI e ROVINSKY, 2020).

Com a intenção de minimizar os impactos do depoimento da vítima em juízo, foram propostas alternativas para que a referida escuta seja realizada em ambiente mais adequado, humanizado e acolhedor (DALTOÉ CEZAR, 2007). Após o procedimento de coleta de dados, o desafio do profissional será integrar todas as informações e analisá-las à luz dos conhecimentos da ciência psicológica. Os dados mais importantes de cada etapa da coleta (entrevistas, testes, entre outros) deverão constar no documento, a fim de que o leitor/destinatário tenha subsídios suficientes para compreender as conclusões

apontadas pelo psicólogo. O documento apropriado para a apresentação dos resultados de uma avaliação pericial é o laudo, que inclui as seções de identificação, descrição da demanda, procedimentos, análise e conclusões (CFP, 2019).

Apesar de existir diversidade na condução da perícia, é consenso que a criança deve ser entrevistada mediante princípios de entrevista investigativa, preferencialmente com o uso de protocolos reconhecidos, e que são necessários cuidados no uso de instrumentos lúdicos na avaliação, para que inferências não ultrapassem os limites dos dados coletados. A recomendação técnica inclui, ainda, a importância de a avaliação ser realizada o mais breve possível, considerando a revelação da criança como ponto de partida para a atuação dos setores responsáveis, incluindo o sistema de justiça. Além da obtenção do relato do evento pela criança, a avaliação de sintomas que podem ter sido desencadeados também é algo recorrente na literatura e que muitas vezes caracteriza e diferencia a avaliação psicológica das realizadas por outras disciplinas.

Nesse aspecto, o profissional deve lembrar-se de verificar a linha do tempo desses indicadores, a fim de compreender se pode ou não haver uma relação denexo causal, sempre de forma muito cautelosa e atenta aos limites existentes. Ele também deve observar se existiram, na vida da criança, outros eventos que possam estar relacionados aos sinais e sintomas apresentados e, por fim, considerar que não há sintomas específicos associados a violência sexual e que algumas crianças podem ter sido vítimas e não ter apresentado sinais e sintomas (PELISOLI e ROVINSKI, 2020).

5. CONCLUSÕES

De maneira geral, destaca-se a importância dos peritos respeitarem o ritmo de discurso da vítima e não emitirem julgamentos sobre o que está sendo relatado (MAGALHÃES e RIBEIRO, 2007)

Apesar da avaliação pericial não ter como objetivo atuar como uma intervenção psicossocial e estabelecer vínculo terapêutico, a possibilidade de relatar a situação abusiva num ambiente neutro, seguro, confiável e com técnicos capacitados para evitar possíveis sugestões e abusos, pode constituir uma experiência extremamente benéfica para a vítima, que se torna parte ativa do processo e consciente de seus direitos (SILVA JÚNIOR, 2006).

A emissão do relato pode ativar e reorganizar a memória traumática, além de reestruturar crenças distorcidas sobre culpa, autoimagem e diferenças em relação aos pares (HATZENBERGER, STROEHER e KOLLER, 2008).

O trabalho do perito está fundamentado em diretrizes de proteção à infância e no princípio do superior interesse da criança. Seu bem estar e direito a uma vida sem violência, de preferência convivendo com seus familiares regularmente, muitas vezes dependendo do, ou passa pelo trabalho do psicólogo perito (PELISOLI e ROVINSKI, 2020).

Portanto, a atividade pericial requer tanto conhecimento aprofundado no assunto, quanto boa capacidade de tomada de decisão (FINNILÄ-TUOHIMAA et al., 2009).

Atuar em casos de violência sexual contra crianças e adolescentes é um desafio que requer conhecimento técnico, preparo emocional, sensibilidade, atenção e articulação entre os diferentes sistemas envolvidos (HABIGZANG, RAMOS e KOLLER, 2011).

Conclui-se então que não há um procedimento-padrão ou único a ser seguido quando se trata de perícia psicológica em situações de suspeita de violência sexual contra crianças e adolescentes, segundo Pelisoli e Rovinski (2020) os profissionais tem autonomia para selecionar estratégias e recursos a serem utilizados, dentro dos limites do que a psicologia reconhece como apropriado. Entretanto, a complexidade de avaliação nesses casos tem sugerido procedimentos abrangentes, inclusive fonte de dados variáveis. A multiplicidade das fontes de informação, incluindo diferentes pessoas/instituições e instrumentos, trará mais força a fidedignidade para os resultados apresentados. A clareza, a objetividade e a coerência de apresentação dos resultados no documento também vão imprimir a qualidade ao trabalho do perito, uma vez que sua relevância consiste em uma influência significativa na tomada de decisões judiciais.

REFERÊNCIAS

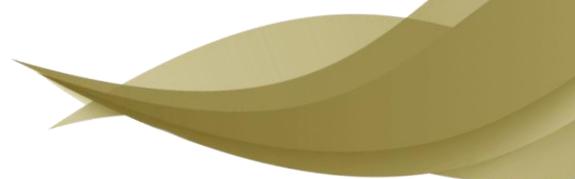
ADED, N. L. O.; DALCIN, B. L. G. S.; MORAES, T. M.; CAVALCANTI, M. T. Abusos sexual em crianças e adolescentes: revisão de 100 anos da literatura. **Revista de Psiquiatria Clínica**, v. 33, n. 4, p. 204-213, 2006.

BARROS, D.M. **Psiquiatria Forense: Interfaces jurídicas, éticas e clínicas**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2015.

- BERLINER, L.; CONTE, J. R. Sexual abuse evaluations: Conceptual and empirical obstacles. **Child Abuse & Neglect**, 17, 111-125. 1993.
- CHANGNON, J.Y. A perícia psicológica da criança e do adolescente. In AMPARO, D.M. et al. **Adolescência e violência**: Teorias e práticas nos campos clínico, educacional e jurídico. p. 191-228. Brasília: Líber Livro. 2010.
- CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). **A escuta de crianças e adolescentes envolvidos em situação de violência e a rede de proteção**. Brasília: CFP, 2010.
- CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). Resolução CFP nº 06/2019. Institui regras para a elaboração de documentos escritos produzidos pela (o) psicóloga (o) no exercício profissional. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69440957/do1-2019-04-01-resolucao-n-6-de-29-de-marco-de-2019-69440920. Brasília: CFP, 2019.
- DALTOÉ CEZAR, J. A. A inquirição de crianças vítimas de abuso sexual em juízo. In M. B. Dias (Ed.), **Incesto e alienação parental: realidades que a Justiça insiste em não ver** (pp. 169- 186). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2007.
- DAY, V. P. et al. Violência doméstica e suas diferentes manifestações. **Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 25, suppl. 1, p. 09-21, 2003.
- DOBKE, V. M.; SANTOS, S. S.; DELL'AGLIO, D. D. Abuso sexual intrafamiliar: da notificação ao depoimento no contexto processual-penal. **Temas em Psicologia**, v. 18, n. 1, p. 167-176, 2010.
- ECHEBURÚA, E., & SUBIJANA, I. J. Guía de buena práctica psicológica en el tratamiento judicial de los niños abusados sexualmente. **Int J Clin Health Psychol**, v. 8, n.3, p. 733-749. 2008.
- FALLER, K. C. **Understanding and assessing child sexual maltreatment**. 2a. ed. Thousand Oaks, CA: Sage. 2003.
- FALEIROS, E.T.S.; CAMPOS, J.O. Repensando os conceitos de violência, abuso, e exploração sexual de crianças e adolescentes. CECRIA, Departamento da Criança e Adolescente da Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, Brasília, 2000.
- FINNILÄ-TUOHIMAA, K., SANTTILA, P., SAINIO, M., NIEMI, P., & SANDNABBA, K.. Expert judgment in cases of alleged child sexual abuse: clinicians' sensitivity to suggestive influences, pre-existing beliefs and base rate estimates. **Scandinavian Journal of Psychology**, v. 50, p. 129-142. 2009.
- FINKELHOR, D. The prevention of childhood sexual abuse. **The Future of Children**, 19(2), 169-194. 2009.

- FISHER, R. P., & GEISELMAN, R. E. **Memory-enhancing techniques for investigative interviewing**: The cognitive interview. Springfield, IL: Charles C. Thomas. 1992.
- FORTES, M. G. C., SCHEFFER, M. S., & KAPCZINSKY, N. S. Elementos indicativos de abuso sexual na infância obtidos pelo método Rorschach. **Revista HCPA**, v. 27, n. 3, p. 5-12. 2007.
- FURNISS, T. **Abuso Sexual da Criança**: uma abordagem multidisciplinar. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993
- GOODMAN, G. S., & MELINDER, A. Child witness research and forensic interviews of young children: A review. **Criminal and Criminological Psychology**, 12, 1-19. 2007.
- HABIGZANG, L. F.; RAMOS, M. S.; KOLLER, S. A revelação de abuso sexual: As medidas adotadas pela rede de apoio. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 27, n. 4, p. 467-473. 2011.
- HERMAN, S. Improving decision making in forensic child sexual abuse evaluations. **Law and Human Behavior**, v. 29, n. 1. P. 87-120. 2005.
- HERSHKOWITZ, I. et. al. The development of communicative and narrative skills among preschoolers: Lessons from forensic interviews about child abuse. **Child Development**, 83, 611-622. 2012.
- JUNG, F. H. Avaliação Psicológica Pericial: Áreas e Instrumentos. **Revista Especialize Online IPOG**..1.8.set .2014.
- KÖHNKEN, G. **Avaliando a credibilidade dos testemunhos**: conceitos básicos, fundamentos teóricos e método de análise de validade de testemunho. Polígrafo de aula, PUC-RS. 2008.
- LAMB, M. E., LA ROOY, D. J., MALLOY, L. C., & KATZ, C. **Children's testimony: A handbook of psychological research and forensic practice** (2nd ed.). London: Wiley-Blackwell. 2011.
- LOFTUS, E. Creating false memories. **Scientific American**, v, 277, n. 3, p. 70-75. 1997.
- MAGALHÃES, T., & RIBEIRO, C. A colheita de informações a vítimas de crimes sexuais. **Acta Med Port**, v. 20, p. 439-445. 2007.
- MELTON, G.; PETRILA, J.; POYTHRESS, N.; SLOBOGIN, C. **Psychological evaluation for the court**. 2 ed. New York: Guilford, 1997.
- MYERS, J. E. B. **Child protection in America: Past, present and future**. New York: Oxford University Press. 2006.

- PELISOLI, C.; GAVA, L. L.; DELL'AGLIO, D. Psicologia jurídica e tomada de decisão em situações envolvendo abuso sexual infantil. **Psico-USF**, v. 16, n. 3, p. 327-338, dez. 2011
- PELISOLI, C.; GAVA, L. L.; DELL'AGLIO, D. D. A atuação do psicólogo judiciário em situações envolvendo violência sexual contra crianças e adolescentes e as especificidades jurisdicionais. In ROSA, E.M.; AVELLAR, L.Z. **Psicologia, justiça e direitos humanos**: Curitiba: Juruá. p.173-188. 2017.
- PELISOLI, C.L., ROVINSKI, S.L.R. Avaliação de Suspeita de Violência Sexual. In HUTZ, C.S et al. **Avaliação Psicológica no Contexto Forense**. Porto Alegre: Artmed, 2020. p. 181 – 191.
- TABORDA, J. G. V. Exame pericial psiquiátrico. Em E. Abdalla-Filho, M. Chalub, & J. G. V. Taborda (Org.), **Psiquiatria forense** (pp. 43- 67). Porto Alegre: Artmed. 2004.
- THOMAS, M., ECKENRODE, J., GARBARINO. Family sexual abuse. Em J. Garbarino & J. Eckenrode (Orgs.), **Understanding abusive families: an ecological approach to theory and practice** (pp.114 – 130). San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1997.
- ROVINSKI, S. **Fundamentos da Perícia Psicológica Forense**. 3 ed. São Paulo: Vetor. 2013.
- ROVINSKI, S. Avaliação Psicológica Forense em Situações de Suspeita de Abuso Sexual em Crianças: possibilidades e riscos. **Revista Práxis**, v. 2, p. 19-25, 2014.
- SAYWITZ, K., CAMPARO, L. Interviewing child witnesses: A developmental perspective. **Child Abuse & Neglect**, 22, 825-843. 1998.
- SAYWITZ, K. J., MANNARINO, A. P., BERLINER, L.; COHEN, J. A. Treatment of sexually abused children and adolescents. **American Psychologist**, 55(9), 1040-1049. 2000.
- SILVA, D. M. P. **Psicologia jurídica no processo civil brasileiro**: a interface da Psicologia com Direito nas questões de família e infância. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2003.
- SILVA JÚNIOR, A. P. Dano psíquico em crianças vítimas de abuso sexual sem comprovação de ato libidinoso ou conjunção carnal. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília. 2006.
- TAVARES, M. Validade Clínica. **Psico-USF**, v. 8, n. 2, p. 125-136. 2003.



CAPÍTULO X

ENTREVISTA TERAPÊUTICA: UMA FERRAMENTA PSICOLÓGICA SIGNIFICATIVA NA INTERVENÇÃO COM ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

Matilde Possamai ¹
Diego da Silva ²

¹ Psicóloga. Especialista em Avaliação Psicológica pelo Grupo Rhema Educação, Criciúma, SC.

² Psicólogo, mestre em Medicina Interna e Ciências da Saúde pela UFPR. Docente da Especialização em Avaliação Psicológica pelo Grupo Rhema Educação, Criciúma, SC.

RESUMO

O estudo objetiva investigar a contribuição da aplicabilidade da entrevista terapêutica no processo de avaliação psicológica de adolescentes em conflito com a lei, descrevendo as características de adolescentes, explicando a função da Psicologia e elucidando entrevista terapêutica como ferramenta diferencial na avaliação psicológica desses adolescentes. Como metodologia foi realizada uma revisão bibliográfica, com base em livros e artigos científicos, com tratamento particular de publicações da área de Psicologia e da legislação específica sobre os direitos do adolescente. Como resultados, os adolescentes em conflitos com a lei apresentam características que se fundamentam em aspectos históricos, sociais e culturais e a entrevista terapêutica mostrou-se como importante na contribuição da avaliação psicológica desses adolescentes, uma vez que se dispõe como uma técnica de análise aberta, capaz de se ajustar a diferentes situações clínicas, com possibilidades de descobrir as subjetividades, conhecer comportamentos, indicar encaminhamentos ou fazer intervenções. Diante de uma realidade vivencial complexa e aprisionadora, a avaliação psicológica é uma prática relacional, que visa com alteridade contribuir para incluir socialmente os adolescentes. É certo que a mudança comportamental dos adolescentes infratores requer apoio familiar e um trabalho multidisciplinar, que não comporta apenas o papel do Psicólogo, mas, o envolvimento do Estado e da sociedade como um todo em ações conjuntas, para efetivamente produzir transformações. Conclui-se que o estudo produziu uma discussão importante, por dispor conhecimentos para área da Psicologia, profissionais que atuam e para a sociedade, que podem melhor conhecer os espaços de intervenção, meios de atuação e a importância da psicologia neste contexto.

Palavras-chave: Adolescentes. Conflitos com a lei. Psicologia. Entrevista terapêutica.



1. INTRODUÇÃO

A adolescência tem seu viés no contexto histórico-sociocultural, carregando possibilidades e expressividades complexas, que se evidenciam na trajetória cotidiana, culminando em subjetividades, muitas vezes transgressoras e conflitantes.

Em relação a essa questão, concepções teóricas tem compreendido a adolescência para além de um estado de desenvolvimento natural, percebendo-a também como uma fase difícil, carregada de conflitos naturais, tendo a cultura como forma de moldar as expressões e a sociedade como meio de pressionar e imputar ao adolescentes o ingresso na profissionalização. Logo, o ser humano é um produto do meio, em que o ambiente exerce influência direta no amadurecimento do jovem e consequentemente na construção de seu comportamento e atitudes (BOCK, 2007).

O adolescente é influenciado pelo meio familiar ou social, porque pode ter opiniões salutaras orientadas pela família, ou influenciadas por grupos identitários de amigos, que por terem pensamentos similares passam ser parte do grupo em comportamentos e hábitos comuns (VILLEMOR-AMARAL, 2016).

Segundo Souza (2015), como produto, a sociedade defronta-se com adolescentes com valores saudáveis, mas também com adolescentes que aprenderam valores depreciativos, em que habitam álcool, drogas e a violência, que incentivam a formação do adolescente como um ser social perigoso, que transgride a lei.

Para Priuli e Morais (2007), em relação às transgressões da lei, cada vez mais jovens adolescentes, principalmente do sexo masculino, se envolvem como autores e como vítimas. Nesse contexto, a família, sociedade e Estado tem obrigações, visto que são as instituições que tem responsabilidades pela formação do indivíduo. Na função do Estado, os adolescentes em conflitos com a lei têm sido legalmente amparados por unidades de internações que visam medidas socioeducativas, consistidas em ações profissionais para educação e reinserção em sociedade.

Essas ações estão presentes na Doutrina de Proteção Integral, que parte da perspectiva de seres humanos em processo de formação, que enfrentam, na maioria dos casos, uma infância socioeconômica e cultural carente. A legislação busca proteger através uma atenção peculiar e dispor condições para a transformação da realidade dos adolescentes que se encontram nessas situações (COSTA et al., 2011).

Neste contexto, a Psicologia como uma área pontual de atenção ao ser humano, se insere buscando compreender as diferentes situações pelas quais passam os adolescentes, através de intervenções que possam contribuir para entendimento dos sofrimentos e para superações.

Uma das ferramentas de trabalho consiste na avaliação psicológica, através da entrevista terapêutica, um mecanismo que tem se mostrado importante no tratamento interventivo socioeducativo.

Para Villemor – Amaral (2016), a avaliação psicológica tem alcançado uma compreensão profunda dos pacientes ou grupo familiar, considerando os aspectos do passado, do presente e do futuro em seu prognóstico, com um panorama que contempla o entendimento dos fatores patológicos e adaptativos, com o objetivo de fazer recomendações e realizar encaminhamentos terapêuticos devidos.

Nessa perspectiva, o estudo levanta o seguinte problema: como a entrevista terapêutica se constitui como um mecanismo de avaliação psicológica de adolescentes em conflitos com a lei?

Buscando respondê-la, foi traçado como objetivo geral: investigar a contribuição da aplicabilidade da entrevista terapêutica no processo de avaliação psicológica de adolescentes em conflito com a lei e como objetivos específicos: descrever as características de adolescentes que enfrentam problemas legais, explicar a função da Psicologia neste contexto e elucidar a entrevista terapêutica como ferramenta diferencial na avaliação psicológica de adolescentes em conflito com a lei.

Como hipótese acredita-se que o apoio socioeducativo de diferentes profissionais vai favorecer o processo de inserção dos adolescentes no seio da sociedade. Em particular, o suporte psicológico pode oferecer apoio significativo no que tange ao seu papel de compreensão das subjetividades humanas em suas conturbações culturais e sociais, partindo do pressuposto de que é preciso primeiramente descobrir para depois intervir.

Como motivação para escola da temática, por estar inserida como profissional em uma unidade de atendimento socioeducativo, a pesquisadora percebeu a necessidade de melhor discutir o tema, visto que se observa um vasto acervo sobre a questão no âmbito jurídico, em contrapartida, pesquisas mostram-se incipientes sobre o trabalho com adolescentes instituídos na ótica da Psicologia, em especial sobre

intervenções com base em avaliações psicológicas que visam um entendimento da fase adolescente sob os aspectos físicos, sociais e psíquicos.

Como metodologia foi realizada uma revisão bibliográfica, com base em livros e artigos científicos que tratam sobre a temática, com tratamento particular de publicações da área de Psicologia. Destaca-se as literaturas de Bock (2007), Costa et al. (2011), Cunhas (2007), Frota (2007), Rossato e Souza (2014), Santos e Menandro (2017), Seabra e Oliveira (2017), Souza (2015), Tavares (2003; 2007; 2012), Villemor-Amaral (2016), dentre outros, além da legislação específica sobre os direitos do adolescente.

Como abordagens teóricas buscou-se elucidar as características da adolescência, seus conflitos com a lei, considerações sobre a avaliação psicológica, particularidades da entrevista terapêutica e seu papel significativo e diferencial no tratamento de adolescentes em conflito com a lei.

Todas essas discussões intencionaram responder a questão e objetivos propostos, promovendo contribuições para a Psicologia, profissionais e sociedade.

2. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA ADOLESCÊNCIA

A adolescência pode ser compreendida em diferentes dimensões, biológicas, físicas, histórico-socioculturais, cognitivas e psicológicas, como uma fase de transformações, que carrega expressividades, contradições e possibilidades.

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2017), cronologicamente a adolescência compreende o período de vida dos 10 aos 19 anos, que envolve a puberdade e que se modifica de indivíduo para indivíduo, de acordo com os parâmetros da espécie. Conforme o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2011), cada indivíduo vive a adolescência de forma diferente, que leva em consideração a maturidade do corpo, da mente e do conhecimento, com dependência de outros fatores.

Neste sentido, a adolescência precisa ser analisada a partir de sua condição histórico-sociocultural, pois comporta múltiplos fatores e variações, que precisam ser observados para um entendimento mais robusto de sua constituição.

Segundo Bock (2007), a adolescência não se restringe ao desenvolvimento biológico, ou a uma etapa natural entre a vida adulta e a infância. É, antes de tudo, um

construto social, que repercute na subjetividade do indivíduo e mesmo com associação as marcar corporais, é também um fenômeno social cultural.

Nas palavras de Frota (2007, p. 154):

Adolescência deve ser pensada para além da idade cronológica, da puberdade e transformações físicas que ela acarreta, dos ritos de passagem, ou de elementos determinados aprioristicamente ou de modo natural. A adolescência deve ser pensada como uma categoria que se constrói, se exercita e se reconstrói dentro de uma história e tempo específicos.

Nas considerações dos autores, há reconhecimento da adolescência como um conceito amplo, afetada pelas ocorrências da trajetória de vida do indivíduo, pela cultura em que se insere e dos aspectos do meio em que vive.

A adolescência é concebida como uma fase difícil, carrega muitos conflitos, em que a cultura, busca moldar a expressividade da adolescência, que sofre também sobre com as pressões sociais. Neste contexto é que vai ocorrendo o amadurecimento físico, mudanças hormonais e o despertar da sexualidade (BOCK, 2007).

Historicamente, no início do século XX, a adolescência era representada como uma fase de tormenta, o cerne das mudanças. Na década de 1960, o movimento hippie e o movimento juvenil instituiu um discurso sobre adolescência estruturada no modelo masculino de classe média. Na década de 1970, foi ampliado o movimento da contracultura juvenil, sofrendo fragmentação somente nos anos de 1980, quando surge uma diversidade de figuras adolescentes, que se expressam através de sinais e de imagens relacionadas ao consumo e aos bens culturais dispostos pelo mercado (FROTA, 2007). Essa realidade remonta a concepção de um dos primeiros pesquisadores sobre temática, Stanley Hall, que nos anos de 1990, compreendia a adolescência como um “período de tempestades e tensões negativas” (VALLE; MATOS, 2011, p. 321).

Em sua etiologia, o termo vem do latim *adolescencia*, que significa adolecer, estando associada à puberdade, que vem do latim *pubertas-atris*, que faz referência as mudanças fisiológicas relacionadas à maturidade do corpo e da sexualidade, sendo o processo de evolução da infância (FROTA, 2007). Já a o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) constitui a adolescência a partir dos 12 anos de idade, com extensão cronológica até os 18 anos completos, visando garantir direitos a essa faixa etária (BRASIL, 1990).

Na dimensão psicológica, a adolescência é uma etapa de vida complexa e estruturada no dinamismo, que acarreta transformações físicas e emocionais no indivíduo. As mudanças corporais repercutem diretamente no processo de formação da personalidade, como também incide sobre o papel desempenhado na sociedade. A fase da adolescência é motivo de atenção por parte de familiares e profissionais, uma vez que, as modificações produzidas na adolescência influenciam o comportamento e a as condições de adaptação do indivíduo ao meio (VALLE; MATOS, 2011).

Por ser uma fase intempestiva e carregada de tensões, a adolescência necessita ser observada e estudada dentro de seu contexto mutável, de transformação.

Na concepção de Bock (2007), o mundo contemporâneo e a evolução científica consistiram em muitos desafios sociais, como o surgimento do declínio da família como unidade de produção e mudança do padrão de vida agrário para o urbano. A criança passou mais tempo sob o poder da família, sem acesso ao mercado de trabalho e mais tempo na escola. Logo, o tempo maior na escolar levou a aproximação com grupos de iguais, gerando um padrão sociocultural de comportamento, denominado de juventude. A adolescência, portanto, refere-se a essa latência social, que levou a estruturar nas questões socio-históricas o percurso da vida adulta e a construção de significações, levando os jovens a uma nova condição social, pois mesmo munidos de conhecimentos, afetividades e fisiologia adequados, não adentram a profissionalização, distanciam-se do mundo do trabalho, ficando na dependência dos adultos.

Nessa perspectiva, Seabra e Oliveira (2017) assinala que as diferentes condições socioeconômicas no Brasil, as mudanças culturais mediadas pelas novas tecnologias e os efeitos subjetivos do consumismo contribuíram para a complexidade da adolescência.

Para Bock (2007), criaram-se contradições, em que mesmo aptos de condições para participarem ativamente da sociedade, foi aumentando no jovem a dependência do adulto e esse descompasso levou a desenvolver uma gama de aspectos que refletem a nova condição social em que se encontram os jovens. Como apontadas pela Psicologia, as crises de identidades, tendências grupais, busca da intelectualidade e fantasia, atitudes de rebeldias, onipotências, são geradoras de conflitos e instabilidades dos jovens.

Todos esses fatores contribuem para os conflitos que permeiam a adolescência na atualidade, logo,

Os transtornos, os conflitos e outras manifestações que acometem os jovens nesta fase de transição para a vida adulta merecem ser compreendidas como ações preventivas. Essas manifestações são complexas, pois são decorrentes de vários fatores e necessitam de intervenções, uma vez que geram consequências nas mais diversas áreas da vida, como no funcionamento social, familiar, escolar e ocupacional (VALLE, MATTOS, 2011, p. 322).

A adolescência é, portanto, uma etapa importante, que requer entendimento de sua significação, com ações preventivas que considerem as motivações e as causas geradoras desses conflitos, com intervenções que possam diminuir ou sanar a extensão de suas consequências.

Para Valle e Matos (2011) ao prover a adolescência como um período particular nos aspectos físicos e psicológicos, essas peculiaridades merecem cuidados em relação as demandas desse contexto. Psicólogos, educadores e pesquisadores, de diferentes áreas, buscam compreender o universo da adolescência, mesmo diante da volatilidade dos avanços científicos e tecnológicos. Essa compreensão psicossocial busca mecanismo de prevenção aos riscos da saúde física, psicológica e de formação, procurando entendimento do ser humano em sua integralidade.

2.1. A adolescência e os conflitos com a lei

As disparidades socioeconômicas no Brasil incidem nas diferentes condições de desenvolvimento de adolescentes, que diante da precarização da vida, da educação e trabalho, são negados direitos de existência e subsistência.

Para Seabra e Oliveira (2017), esses aspectos levam a discriminações e marginalizações dos adolescentes, incidindo na fragilização das relações sociais e no processo de violência que se instaura nos diferentes âmbitos de convivência.

Em termos de representatividade, os adolescentes são 29% da população mundial, sendo 80% desse percentual vivendo em países em desenvolvimento. No Brasil são 35 milhões de adolescentes, com uma grande parcela vivendo em condições de precariedade, nos grandes centros urbanos. Em termos de homicídios, há um significativo crescimento entre os jovens, mas os jovens brasileiros são muito mais vítimas da violência do que agressores (COSTA et al., 2011).

Em face desse quadro e diante do entendimento do desenvolvimento infanto-juvenil em bases físicas, sociais e psíquicas, crianças e adolescentes passaram a ter visibilidade e reconhecimento legal a partir da direção da Constituição Federal de 1988, (BRASIL, 1988), do ECA (BRASIL, 1990) e atualmente pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui a Doutrina da Proteção Integral, com diretrizes que regem a política de atenção a crianças e adolescentes no Brasil (BRASIL, 2012).

Para Santos e Menandro (2017, p. 108), a SINASE se constitui como um marco legal de essencial relevância, por ser “um processo coletivo de elaboração de alternativas de enfrentamento a situações de violência envolvendo adolescentes autores de atos infracionais”

Segundo Rossato e Souza (2014), com base no ECA, crianças e adolescentes, passaram a ser detentores de direitos como, à vida, alimentação, saúde, educação, profissionalização, cultura, esporte, lazer, respeito, liberdade, dignidade e convivência comunitária e familiar. A negação destes, potencializados por desigualdades sociais e baixas condições econômicas contribuem para os conflitos sociais e as transgressões legais relacionados à adolescência.

Sobre isso, Costa et al. (2011, p. 380) pondera que, “é preciso atentar para as condições de direitos violados, de carências múltiplas, de baixa escolaridade, de vulnerabilidade social em que se encontram os nossos adolescentes”.

Fruto dessa realidade surge os conflitos com a lei que se traduzem em atos infracionais cometidos por adolescentes, que carecem de entendimento e reflexão. Os adolescentes em conflito com a lei se constituem de jovens que cometeram ato infracional, ou seja, é a conduta descrita como crime ou contravenção penal, cometida por indivíduo em idade inferior a 18 anos. Diante do cometimento do ato, a autoridade competente poderá imputar medidas socioeducativas ao adolescente (BRASIL, 1990).

A ação infracional leva o adolescente ao julgamento e conforme a gravidade da infração, medidas socioeducativas são adotadas, regulamentadas pelo SINASE. As medidas contemplam advertência, reparo do dano causado, liberdade assistida, regime de semiliberdade, medidas de proteção, encaminhamento aos pais ou responsáveis, orientação, apoio e acompanhamento temporário, frequência escolar, inclusão em programa de auxílio à família, criança e adolescente, requisição de tratamento médico,

psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos e internação em estabelecimentos socioeducativos (BRASIL, 1990).

Neste contexto se insere como rede de apoio e amparo, as Unidades Socioeducativas, que recebem os adolescentes para os cuidados e tratamento devido com suporte de ações sociais e educativas, visando efetivação da Doutrina de Proteção Integral prescrita pelo SINASE.

Nessa direção, o Psicólogo insere-se como uma área de atuação que busca atuar na perspectiva da avaliação, compreendendo e desvelando realidades, com o intuito da reinserção social.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA

A avaliação psicológica abarca um conceito amplo, sendo uma das ferramentas de atuação-intervenção do Psicólogo.

Segundo Tavares (2012), a avaliação psicológica é complexa e tem múltiplas facetas, sendo um processo que precede a apresentação do indivíduo em suas demandas, se configurando em um produto que contempla vários fatores, em muitas situações difíceis de estimar ou controlar. Por isso a avaliação psicológica não se sustenta somente nas características dos indivíduos e nos procedimentos aplicados, mas abrange a complexidade da tarefa, a relação do indivíduo com o profissional que avalia, história e contexto de vida do indivíduo, entre o indivíduo e o contexto em que é avaliado, incluindo aí outras possibilidades.

Todas essas condições são para prover uma prática psicológica que contemple o indivíduo em sua integralidade, profundidade e complexidade.

A avaliação psicológica, também denominada de psicodiagnóstico, derivou da Psicologia clínica em meados de 1896, quando surgiram os primeiros testes mentais e no final do século XIX e limiar do século XX começou a dá efetivos sinais. Ganhou consistência durante o século XX na perspectiva de posturas teóricas que enfatizavam o comportamento, com predominância de conceitos comportamentais e psicanalíticos, originando instrumentos específicos de avaliação psicológica que concebiam um saber ativo do profissional e passividade do paciente (CUNHA, 2007).

Villemor – Amaral (2016) pondera que nos anos de 1990, publicações brasileiras buscaram uma nova visão para o processo de avaliação psicológica, considerando o momento do encontro como transformador, a partir da inserção ativa do paciente no processo de avaliação, com compartilhamento da responsabilidade com o paciente, da própria avaliação psicológica. Essa perspectiva evoluiu e se posta nos desdobramentos da avaliação psicológica em curso.

Para Tavares (2012), na avaliação psicológica, os resultados relacionam-se com a situação geradora da demanda, pelo significado que o indivíduo fornece a avaliação, das fantasias que são influenciadas pelas suas experiências com avaliações passadas, consequências da avaliação em seu contexto de vida e na forma de condução profissional. Tão essencial quanto essas particularidades, são as características pessoais do avaliador, que para além do conhecimento técnico-científico, precisa de habilidades interlocutoras, características intrínsecas, percepção de mundo e do outro.

Nessa percepção do outro, é importante atentar para qualquer elemento da inconsciência do indivíduo, que pode permear a situação e ser relevante, a partir da natureza dos sofrimentos e das condições de identificação, que podem ser determinantes do comportamento e da relação estabelecida. Logo, a avaliação psicológica considera os aspectos totais da relação, inerentes ao indivíduo, avaliador e situação apresentada, sem fragmentações.

Na atualidade, “a avaliação psicológica avançou, buscando instrumentos e técnicas que compreendam os fenômenos psicológicos como sendo resultado de múltiplos fatores” (CESCON, 2013, p. 104).

Essas técnicas são estratégias que estruturam diferentes abordagens e recursos que ficam à disposição do profissional, que podem ter enfoques de acordo com a situação e demandas psicológicas apresentadas (CUNHA, 2007).

Como estratégias de avaliação, o psicólogo utiliza diferentes métodos com propósitos clínicos, que podem ser individualizados, qualitativos, psicométricos e a entrevista.

A entrevista é uma proposta terapêutica que se expande, podendo ser aplicada de acordo com o objetivo, considerando os mais diferentes campos e contextos, possibilitando efetivos benefícios terapêuticos.

3.1. Definição, formas e objetivos da entrevista terapêutica

A avaliação psicológica, consistindo de diferentes técnicas de análise, tem na entrevista terapêutica um recurso avaliativo significativo em seus formatos e aplicabilidades interventivas.

Como definição, Tavares (2007, p. 45) assinala a entrevista como:

A entrevista clínica é um conjunto de técnicas de investigação, de tempo delimitado, dirigido por um entrevistador treinado, que utiliza conhecimentos psicológicos, em uma relação profissional, com o objetivo de descrever e avaliar aspectos pessoais, relacionais ou sistêmicos (indivíduo, casal, família, rede social), em um processo que visa a fazer recomendações, encaminhamentos ou propor algum tipo de intervenção em benefício das pessoas entrevistadas.

As técnicas investigativas são procedimentos dentro da Psicologia clínica que permitem investigar os aspectos da situação demandada, do indivíduo ou grupo. Com base em conceitos e conhecimentos aprofundados nos domínios da psicologia do desenvolvimento, psicopatologia, psicodinâmica e nas teorias sistêmicas, a entrevista descreve e analisa os dados a partir da correlação de experiências, inferindo percepções e compreensões, construindo conclusões e decisões. Nesses domínios podem ser trabalhados diferentes aspectos peculiares, como desenvolvimento psicosssexual, sinais e sintomas psicopatológicos, conflitos de identidade, relação conjugal, dentre outros, que podem ser analisados em uma sessão, com possibilidades de encaminhamentos ou definir condições para o processo psicoterapêutico (TAVARES, 2007).

Em sua tipologia, a entrevista terapêutica pode ser classificada em seu objetivo e forma. No que concerne à forma, as entrevistas podem ser estruturadas, semiestruturadas e de livre estruturação. As estruturadas tem pouca utilidade na clínica, sendo mais usada em pesquisas com entrevistas epidemiológicas, pois visa levantar informações para atender as necessidades do projeto. As estruturadas privilegiam a objetividade, com perguntas geralmente fechadas e opções de respostas previamente determinadas, com foco na categorização. As entrevistas de livre estruturação se adequam as entrevistas clínicas-terapêuticas quando deseja-se conhecer profundamente o indivíduo, na busca de compreender a situação que o leva a entrevista. O entrevistado é porta-voz de uma demanda que aguarda resposta auxiliar. Sua utilidade é dependente da ambientalização possibilitada para que as

manifestações subjetivas ocorram, o que requer que o entrevistador, no caso o Psicólogo, tenha as habilidades necessárias e adequadas para o processo de condução (TAVARES, 2007).

Quanto aos objetivos, a classificação das entrevista-se mostra-se complexa, pela dependência dos objetivos para com a abordagem terapêutica, pois é a partir dessas abordagens que os objetivos são definidos. Portanto, é pertinente definir os objetivos em dois níveis, os objetivos fins e os objetivos instrumentais.

O objetivo fim é comum a todas as entrevistas, quando visa descrever e analisar para permitir retorno, com base na demanda apresentada, reconhecimento do tipo de problema e na construção de possibilidades de solução e encaminhamentos. Os objetivos instrumentais são variados e definidos pelas entrevistas clínicas, em conformidade com os quadros psicológicos estudados e a modalidade das entrevistas, psicodinâmica, psicosssexual, psicodiagnóstico, etc. Dessa forma, diferentes estratégias, com validade clínica são usadas para o alcance de objetivos nas entrevistas propostas (TAVARES, 2007).

O processo de validade clínica visa reconhecer a veracidade e a segurança dos instrumentos utilizados, em suas significações psicológicas. A validade clínica na avaliação psicológica consiste na consistência das técnicas, em seus aspectos de precisão, fidedignidade e confiabilidade. Os procedimentos psicológicos devem ter condições de gerar informações articuladas em uma rede de significados, com processos de relação e comparação, seja em relação a grupos, seja em relação a indivíduos (TAVARES, 2003).

4. ENTREVISTA TERAPÊUTICA: CONTRIBUIÇÃO E DIFERENCIAL NO TRABALHO COM ADOLESCENTES EM UNIDADES SOCIEDUCATIVAS

As mudanças no tratamento de adolescente em conflitos com a lei não ocorreu simplesmente no âmbito legal, quando as práticas de atenção sócio educacionais, mesmo evoluindo lentamente, permitiu a criação de unidades socioeducativas, que atuam com um rede de profissionais voltados para cuidados com os adolescentes internado, estando o psicólogo inserido no trabalho terapêutico.

O desafio dessa prática comporta uma equipe de multiprofissionais das ciências humanas, sociais, jurídicas e da saúde, que buscam atender os adolescentes procurando saídas para o enfrentamento da reprodução histórica de práticas excludentes (SANTOS; MENANDRO, 2017).

Nessa vertente, destaca-se a avaliação psicológica com base na entrevista terapêutica, um meio de atuação que procura avaliar e compreender os sentidos e significados dos adolescentes institucionalizados na perspectiva de acompanhamento e inserção social. A entrevista terapêutica tem como pressuposto a capacitação do psicólogo, que é uma das partes essenciais nesse processo. Deve envolver formação técnica, qualificação precisa nos instrumentos de medição a serem utilizados e habilidades interpessoais para lidar com o outro adolescente.

A intervenção psicológica pressupõe reconhecimento do contexto em que os adolescentes em conflitos com a lei vive, classes menos abastadas, condição cultural precarizada, geralmente com bases familiares desestruturadas.

Corroborando com esse pensamento, para Santos e Menandro (2017, p.110), “família, o tráfico de drogas, a influência de companheiros/amigos e a ineficiência de outras instituições que têm responsabilidades em relação aos adolescentes também aparecem como explicações possíveis para o cometimento das infrações”.

Sobre essa realidade não comporta juízo de valor, tampouco inferir moralização, visto que a ação terapêutica tem o papel de compreender os sintomas emocionais, sofrimentos e angústias humanas visando melhor lidar com estes.

Como coloca Rossato e Souza (2014), as representações que a sociedade faz dos adolescentes instituídos em unidades socioeducativas é de que são marginais delinquentes, perpetuando as posturas discriminatórias e as ações profissionais, em determinadas situações, tendem a moralizar e buscar o controle social.

Essa representatividade exige uma visão crítica sobre qual lugar o psicólogo ocupa, que é de reconhecimentos das limitações humanas, da complexidade da situação que se defrontam e enfrentam, mas considerando as subjetividades e potencialidade do indivíduo, na perspectiva de superação, para tanto, precisa permanentemente buscar formação e qualificação de sua prática relacional. O profissional deve consistir empatia, acolhimento e alteridade no vínculo terapêutico.

Neste sentido, “é a qualidade da relação que se estabelece entre examinando e examinador que marca o efeito terapêutico das sessões de avaliação” (VILLEMOR - AMARAL, 2016, p. 250-251).

Para a maioria dos psicólogos o que a sociedade demanda do profissional de psicologia que atua neste espaço é que ele “conserte” o menino. Isto é, que consigam moldar o menino para que ele volte “bonzinho” e “recuperado” para a sociedade. a sociedade deseja, apontam para o fato de que se espera que isso possa ser feito pelo psicólogo de forma mágica ou milagrosa. Sendo assim, conforme os profissionais, as demandas da sociedade não levam em conta que a mudança na situação dos adolescentes decorre de processo complexo que demanda tempo e estrutura. Além disso, não levam em conta a história de vida do adolescente e o fato de que também ela, a sociedade, está envolvida nesse processo (SANTOS; MENANDRO, 2017, p. 111).

Mudar realidades e mentalidades é, portanto, dificultoso, quando é processual, principalmente quando o ponto de partida é o indivíduo em formação psíquica em contextos cotidianos adversos e históricos de vida perversos.

Mesmo já sendo possível conhecer previamente os conflitos e queixas que levam a consulta, conhecer a história de vida do adolescente é importante para identificar em que momentos as dificuldades iniciaram ou em que tempo foram evidenciados os comprometimentos sociais, educacionais ou jurídicos (TAVARES, 2012).

No caso de adolescentes em conflitos com a lei, a entrevista terapêutica se dispõe na escuta, na interlocuções e verbalizações, em suas coerências e contradições, sendo necessário o processo de colaboração do entrevistado.

Como aponta Tavares (2007), a entrevista requer colaboração de pelo menos uma das partes que compõe a entrevista, pois o sucesso da entrevista depende do seu modo de participação. A natureza psicológica da entrevista tem a necessidade de compreender a dinâmica do sujeito, conhecer atitudes e comportamento para recomendar, encaminhar ou sugerir intervenções.

Por isso, a entrevista terapêutica é valorosa e diferenciada porque suas características tem a capacidade de ajustar-se as diferentes situações clínicas importantes, elucidando particularidades que fogem as técnicas padronizadas de avaliação. Desse modo, a entrevista é a única técnica capaz de testar os limites de aparentes contradições e de tornar explícitas características indicadas pelos

instrumentos padronizados, o que permite inferir a necessidade de destacá-la no contexto da avaliação psicológica com adolescentes em conflitos com a lei.

5. CONCLUSÃO

Com base nos resultados, os adolescentes em conflitos com a lei apresentam características que se fundamentam em aspectos históricos, sociais e culturais, sendo a Psicologia uma ciência capaz de avaliar suas condições psíquicas e sociais.

Desse modo, a entrevista terapêutica tem importantes contribuições na avaliação psicológica de adolescentes em conflitos com a lei, uma vez que se dispõe como uma técnica de análise aberta, capaz de se ajustar a diferentes situações clínicas, com possibilidades de descobrir as subjetividades, conhecer comportamentos, indicar encaminhamentos ou fazer intervenções.

Diante de uma realidade vivencial complexa e aprisionadora, a avaliação psicológica é uma prática relacional, de empatia e acolhimento, que visa com alteridade contribuir para incluir socialmente os adolescentes.

Nos cuidados com jovens adolescentes infratores, a Psicologia busca entender o sujeito com um ser integral, que mesmo diante das situações adversas em que se encontram, são vistos como serem de possibilidades e potencialidades, com capacidade de mudarem suas vidas.

É certo que a mudança comportamental dos adolescentes infratores requer apoio familiar, um trabalho multidisciplinar, sério e com qualidade, que não comporta apenas o papel do Psicólogo, mas, sobretudo, o envolvimento do Estado e da sociedade como um todo em ações conjuntas que possam efetivamente produzir transformações.

Como contribuição, o estudo produziu uma discussão importante, por dispor conhecimentos para área da Psicologia, profissionais que atuam e para a sociedade, que podem melhor conhecer os espaços de intervenção, posturas de atuação e a importância da psicologia neste contexto.

Ademais, esse breve estudo não abarca todas as necessidades de elucidação do tema, carecendo que novas abordagens sobre adolescentes institucionalizados sejam realizadas, principalmente no que se refere ao entendimento do psíquico humano, que é um universo complexo, mas um infinito de descobertas.

REFERÊNCIAS

BOCK, Ana Mercês Bahia. A adolescência como construção social: estudo sobre livros destinados a pais e educadores. **Psicol. Esc. Educ. (Impr.)**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 63-76, June 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141385572007000100007>. Acesso em 02 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília. 1988.

_____. Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Ministério da Justiça, 1990.

_____. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Cria o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e dá outras providências. Brasília, 2012.

CESCON, Luciana França. Avaliação Psicológica: passado, presente e futuro. **Estudos Interdisciplinares em Psicologia**, Londrina, v. 4, n. 1, p. 99-109, jun. 2013.

COSTA, Liana Fortunato et al. Adolescente em conflito com a lei: o relatório psicossocial como ferramenta para promoção do desenvolvimento. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 16, n. 3, p. 379-387, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v16n3/v16n3a05>>. Acesso em 02 ago. 2018.

CUNHA, Jurema Alcides. Estratégias de avaliação: perspectivas em psicologia clínica. in: CUNHA, Jurema Alcides. **Psicodiagnóstico-V**. 5. ed. rev. e ampl. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível em: < <https://professorsauloalmeida.files.wordpress.com/2015/02/psicodiagnoc3b3stico-v-jurema-alcides-cunha.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2018.

FROTA, Ana Maria Monte Coelho. Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção. **Estud. pesqui. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, jun. 2007. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812007000100013>. Acesso em 02 ago. 2018.

OMS. Organização Mundial da Saúde. OPAS/OMS e Ministério da Saúde lançam publicação sobre saúde de adolescentes. Setembro. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/opasoms-e-ministerio-da-saude-lancam-publicacao-sobre-saude-de-adolescentes/>>. Acesso em 02 ago. 2018.

PRIULI, Roseana Mara Aredes; MORAES, Maria Silvia de. Adolescentes em conflito com a lei. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 5, p. 1185-1192, Oct. 2007. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000500015>. Acesso em 02 ago. 2018.

ROSSATO, Lucas; SOUZA, Tatiana Machiavelli Carmo. Psicologia e adolescentes em conflito com a lei: reflexões a partir do estágio. **Rev. SPAGESP**, Ribeirão Preto, v. 15, n. 1, p. 112-122, 2014. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-29702014000100009>.

Acesso em 02 ago. 2018.

SANTOS, Mônica Nogueira dos; MENANDRO, Maria Cristina Smith. Atuação profissional junto aos adolescentes em medida socioeducativa de internação: Um estudo com psicólogos. *Interação em Psicologia*. v. 21. n. 02, 2017. Disponível em:

<<https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/download/34081/33390>>. Acesso em 02 ago. 2018.

SEABRA, Raíssa Costa Faria; OLIVEIRA, Maria Cláudia Santos Lopes de. Adolescentes em Atendimento Socioeducativo e Escolarização: Desafios Apontados por Orientadores Educacionais. **Psicologia Escolar e Educacional**, SP. Volume 21, Número 3, Setembro/Dezembro de 2017: 639-647.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pee/v21n3/2175-3539-pee-21-03-639.pdf>>.

Acesso em 02 ago. 2018.

SOUZA, Daniele Fortaleza. Adolescentes em conflito com a lei: as causas que levam os adolescentes cometerem ato infracional no estado do Piauí. **Revista Fundamentos**, V.3, n.2, 2015. Revista do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Piauí. ISSN 2317-2754. Disponível em:

<file:///C:/Users/Desktop/Downloads/4732-16388-1-PB.pdf>. Acesso em 02 ago. 2018.

TAVARES, Marcelo. Validade clínica. **Psico-USF (Impr.)**, Itatiba, v. 8, n. 2, p. 125-136, Dec. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-82712003000200004>.

Acesso em 02 ago. 2018.

_____. Entrevista clínica. In: CUNHA, Jurema Alcides. **Psicodiagnóstico-V**. 5. ed. rev. e ampl. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível em:

<<https://professorsauloalmeida.files.wordpress.com/2015/02/psicodiagnoc3b3stico-v-jurema-alcides-cunha.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2018.

_____. Considerações Preliminares à Condução de uma Avaliação Psicológica. **Aval. psicol.**, Itatiba, v. 11, n. 3, p. 321-334, dez. 2012. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-04712012000300002>. Acesso em 02 ago. 2018.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Adolescência**: uma fase de oportunidades. Situação mundial da infância. Fevereiro de 2011. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/pt/br_sowcr11web.pdf>.

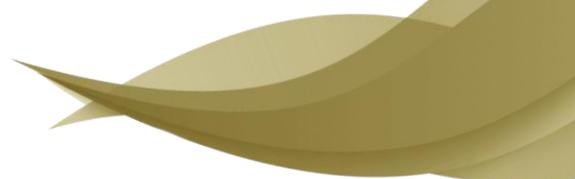
Acesso em 02 ago. 2018.

VALLE, Luiza Elena L. Ribeiro do; MATTOS, Maria José Viana Marinho de. Adolescência: as contradições da idade. **Rev. psicopedag.**, São Paulo , v. 28, n. 87, p. 321-323, 2011. Disponível em:

< http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84862011000300012>. Acesso em 02 ago. 2018.

VILLEMOR-AMARAL, Anna Elisa. Perspectivas para a Avaliação Terapêutica no Brasil. **Aval. psicol.**, Itatiba , v. 15, n. 2, p. 249-255, ago. 2016 . Disponível em:

< http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-04712016000200014>. Acesso em 02 ago. 2018.



CAPÍTULO XI

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: A INSUFICIÊNCIA DE LEITOS DE UTI NO ESTADO DA BAHIA FACE AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Vitória Ferreira de Carvalho ¹
Érica Rios de Carvalho ²

¹ Graduanda em Direito da Universidade Católica do Salvador (UCSal).

² Professora de Direito da UCSal. Especialista em Direito Privado (CEJUS). Mestre e doutoranda em Políticas Sociais e Cidadania (UCSal). Bolsista FAPESB. Coordenadora do Núcleo de Análises em Direitos Humanos e Alteridades (NADHA).

RESUMO

O presente artigo visa analisar o direito à saúde conforme o artigo 196 da Constituição Federal, onde se lê que ela é direito de todos e dever do Estado fornecê-lo por meio de políticas públicas. Entretanto, a possibilidade de exercício por todos do referido direito fica limitada aos recursos disponíveis e por ações judiciais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo geral, portanto, é analisar se a judicialização da saúde é a solução mais adequada para se obter uma vaga de leito de UTI no SUS. Assim, foi necessário cumprir os seguintes objetivos específicos: Descrever como o SUS regula a distribuição de leitos e refletir sobre o fenômeno da judicialização e o seu potencial ou não de efetivar esse direito com isonomia. Para a sustentação metodológica, o estudo utilizou de uma pesquisa qualitativa com método fundamentado em análise de documentos e revisão bibliográfica a respeito do tema que resultou que embora o SUS estabeleça a quantidade de leitos de UTIs, alguns hospitais carecem de mais ofertas de leitos, como por exemplo, o Hospital Regional de Juazeiro que oferece 20 leitos de UTI adulto quando são necessários 645 leitos para atender a população. Desta forma, é relevante ter um direito à saúde mais efetivo para se ter aproximação com o que estabelece as leis.

Palavras-chave: Direito à Saúde. Sistema único de Saúde. Leitos de UTI. Judicialização.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o direito à saúde conforme o artigo 196 da Constituição Federal, onde se lê que ela é direito de todos e dever do Estado fornecê-lo por meio de políticas públicas. Entretanto, a possibilidade de exercício por todos do referido direito fica limitada aos recursos disponíveis e por ações judiciais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

O direito à saúde foi previsto no texto constitucional e em leis infraconstitucionais, sofrendo limitação devido à alocação de recursos disponíveis para



o Estado, assim como os demais direitos sociais. Portanto, a dependência do direito citado aos recursos orçamentários e financeiros e o desrespeito aos princípios e diretrizes ocasiona deficiência na política pública de saúde.

O SUS é um sistema público de saúde, nacional e universal tendo concepção de direito de cidadania, pautado pelos princípios da universalidade, integralidade e equidade e com as diretrizes constitucionais estabelecidas: descentralização, com direção única em cada esfera do governo, atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e por fim, a participação da comunidade. A partir de sua criação trouxe diversos avanços para a saúde pública no Brasil. Contudo, ainda há dificuldades para cumprir com estes princípios e diretrizes por ele adotados.

Ainda que a Constituição tenha positivado a universalidade e os serviços de assistência à saúde estabelecidos por ela e por leis infraconstitucionais (que regulam o SUS e orientam a responsabilidade nas três esferas do governo), o fenômeno da judicialização se faz presente. É manejado visando assegurar o direito pela via do Poder Judiciário. Porém apenas uma parte da população acessa esse caminho, enquanto outra é excluída de e por esse mesmo fenômeno.

A insuficiência de vagas de leitos de UTI na Bahia em relação à quantidade de habitantes enseja um problema que precisa de soluções céleres, que não perpetuem a omissão do Estado com justificativa da reserva do possível, evitando, assim, que o Poder Judiciário necessite proferir uma decisão sobre a demanda. Assim, o Estado, por ser o principal provedor do direito supracitado, ao observar no caso concreto a necessidade, recursos e possibilidade de efetivação deve cumpri-lo. Dessa maneira, faz jus ao princípio da dignidade da pessoa humana, que rege todo o ordenamento jurídico brasileiro, e ao disposto no artigo 5º da Constituição Federal, levando em consideração também as necessidades da coletividade.

Diante de tais considerações iniciais, o presente trabalho objetiva analisar se o fenômeno da judicialização é a solução mais adequada para se obter uma vaga de leito de UTI no Sistema Único de Saúde, especialmente com foco no cenário do Estado da Bahia. Embora acionar o Poder Judiciário seja direito do cidadão, não compete primeiramente ao Judiciário a efetivação desse direito via política pública.

Em um primeiro momento, a presente pesquisa expõe sobre os direitos fundamentais, em especial o direito à saúde e a regulação a respeito da distribuição de leitos de UTI no SUS na Bahia. Em seguida, o trabalho reflete sobre o fenômeno da judicialização da saúde e seu potencial em efetivar ou não esse direito com isonomia, uma vez que esse fenômeno tem possibilitado a intervenção dos indivíduos que usufruem da via privada para se beneficiarem do SUS, quando não é possível a oportunidade na rede privada.

Por isto, a problemática que o trabalho abrange atravessa a insuficiência de leitos de UTI na Bahia face aos direitos fundamentais, o que enseja judicialização pela população para se valer de seus direitos. Questiona-se, porém, se essa é a solução mais adequada para se obter uma vaga de leito de UTI no SUS, haja vista o princípio de isonomia que lhe embasa.

Para a sustentação metodológica, o estudo utilizou de uma pesquisa qualitativa com método fundamentado em análise de documentos e revisão bibliográfica a respeito do tema. Desta forma, justifica-se a relevância deste trabalho para uma contribuição à reflexão sobre o tema, discutindo a possibilidade de o direito à saúde ser efetivado para todos pelo SUS, para garantia de uma vida digna e saudável, tendo seus princípios e diretrizes respeitados sem a interferência inadequada do Poder Judiciário.

2. CENÁRIO DE LEITOS DE UTI NO SUS NO ESTADO DA BAHIA

Embora os direitos humanos já estivessem em processo de redação expressa desde a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948, com profícua produção de tratados internacionais sobre o tema, no Brasil os direitos fundamentais foram expressamente consagrados a partir da redemocratização do país em 1988, após o período da ditadura militar. A nova Constituição Federal, chamada de Constituição Cidadã, trouxe proteção jurídica para que indivíduos e coletividade tivessem direitos humanos garantidos, diante de exclusão oriunda do período militar.

O SUS é baseado em preceitos constitucionais e a sua construção se norteia pelos princípios doutrinários e assim sendo, podemos dizer que ele segue a mesma doutrina e os mesmos princípios organizativos em todo o território nacional, sob a responsabilidade das três esferas autônomas de governo federal, estadual e municipal. Assim sendo, o SUS não pode ser visto como um serviço ou uma instituição, mas um

sistema que significa um conjunto de unidades, de serviço e ações que interagem para um fim comum. Esses elementos integrantes do sistema referem-se ao mesmo tempo, às atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1990).

Desta forma, o SUS é a política pública fornecida pelo Estado para se cumprir o direito mencionado. De acordo com o artigo 198 da Constituição Federal de 1988, trata-se de um sistema único, descentralizado e organizado. Suas ações e serviços públicos de saúde incorporam uma rede hierarquizada e regionalizada, atendendo aos princípios da universalidade, integralidade e equidade e diretrizes estabelecidas. É regido também pelas leis 8.080/90 e 8.142/90. Essa última veio para garantir a participação da população e a regulamentação dos recursos.

Como esta pesquisa tem como foco a insuficiência de leitos de UTI no SUS, é necessário mencionar a sua distribuição e organização. De acordo com o DATASUS (2018), a organização de leitos hospitalares está estabelecida na portaria 1.101/2002, consolidada pela atual portaria 1.631/2015 idealizada com sustentação em parâmetros de estatísticas de atendimento prestado aos usuários do SUS, estudo feito pelo Ministério da Saúde, critérios internacionais, entre outros. A orientação prevista na portaria remetia à realidade da época em que a norma foi impressa.

Com o passar do tempo houve algumas mudanças com relação à tecnologia. Bases de atenção mudaram as demandas e os métodos de internação hospitalar e, como resultado, a disponibilidade de leitos. Desta maneira, foi indispensável a verificação da necessidade de leitos e novos métodos para tornar o cálculo de aferição preciso e detalhado.

A portaria nº 895, de 31 de março de 2017, dispõe sobre a classificação e habilitação de UTIs no âmbito do SUS. No capítulo II da referida portaria, tem – se cinco tipos de UTIs: unidade de terapia intensiva adulto – UTI – a unidade de terapia coronariana – UCO, unidade de terapia intensiva queimados UTI – q, unidade de terapia intensiva pediátrico UTI – ped e unidade de terapia intensiva neonatal – UTIN.

A nova portaria de consolidação nº 3/GM/MS, de 28 de setembro 2017, estabelece em seu título X o cuidado progressivo ao paciente crítico ou grave, toda a organização de UTIs, bem como os requisitos para se ter acesso aos leitos. Desta forma, o planejamento das UTIs está elencado nas referidas portarias para que os usuários, ao

terem acesso ao SUS e precisarem de uma vaga, procedam conforme o que está disposto. Portanto, os leitos de UTIs, perpassam por um processo de organização para cada tipo e gravidade do atendimento.

No território brasileiro, os leitos de UTI também encontram-se regulados pela portaria 3.432, de 12 de agosto de 1998, que indica a classificação das Unidades de Terapia Intensiva. Em conformidade com o dispositivo em seu item 1.2, as UTIs:

São unidades hospitalares destinadas ao atendimento de pacientes graves ou de risco que dispõem de assistência médica e de enfermagem ininterruptas, com equipamentos específicos próprios, recursos humanos especializados e que tenham acesso a outras tecnologias destinadas a diagnósticos e terapêutica. (BRASIL, 1998, não paginado).

Assim, verifica-se que, diante dos recursos repassados à saúde, as UTIs precisam de alta tecnologia e insumo para sua efetiva cobertura, sendo fundamental a alocação de recursos de maneira correta para fins de efetivação da saúde por essa via. Conforme o parâmetro da portaria e a disponibilidade de leitos de UTIs do SUS ou de quem utiliza da rede privada, a estimativa para atender os usuários é de 3 leitos para cada 1.000 habitantes. A princípio deveriam estar baseados nos parâmetros elencados pela portaria n 1.101/2002, em seu tópico 3.5 – NECESSIDADE DE LEITOS HOSPITALARES descreve que: “[...] a) Leitos Hospitalares Totais >2,5 a 3 leitos para cada 1.000 habitantes; b) Leitos de UTI: calcula-se, em média, a necessidade de 4% a 10% do total de Leitos Hospitalares; (média para municípios grandes, regiões, etc.)” (BRASIL, 2002, p. 17).

Face ao dissenso, esse trabalho adotou os critérios normativos do SUS para discutir se há deficiência de leitos hospitalares, perante a oferta x demanda atual. Assim, a seguir isso será visto pelos dados extraídos do Conselho Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES) dos leitos de UTIs, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com relação à projeção de habitantes entre os anos de 2016 e 2018 e dos hospitais estaduais geridos pela Bahia.

Conforme se verifica pelos dados do IBGE (2016), a estimativa da população da Bahia era de 14.689.684 habitantes. Então, deveriam existir 4.406 leitos de UTI para suportar a estimativa populacional, nos termos previstos pelo SUS como ideais. Entretanto, conforme o levantamento acerca dos leitos nas mais diferentes modalidades (UTI adulto II, UTI pediátrica, UTI neonatal II, UTI de queimados e UTI

coronariana) pelo DATASUS havia somente 997 leitos para esses 14.689.684 habitantes. Ou seja, apenas 22,6% da quantidade de leitos que deveriam ter. Desta forma, constata-se um valor abaixo do idealizado pelo padrão de UTIs do SUS.

No tocante ao ano de 2018, conforme dados do IBGE (2018), a estimativa da população baiana foi de 14.812.617 habitantes. Deveriam existir, então, 4.445 leitos. Contudo, pelos dados do DATASUS, os leitos de UTIs em seus diversos tipos (UTI adulto II, UTI pediátrica, UTI neonatal II, UTI de queimados e UTI coronariana) somavam 1.029 no total. Significa que havia 23,14% do número ideal de leitos. Entre 2016 e 2018, portanto, houve um acréscimo não tão significativo assim, permanecendo a realidade ainda distante do padrão idealizado pelo SUS.

Na presente análise demonstra-se que entre os anos de 2016 e 2018, o crescimento da população baiana foi de 0,83%, ou seja, um aumento pequeno, mas que pressiona o SUS por soluções e recursos financeiros diante da oferta de leitos, que entre os anos mencionados foi de aproximadamente 0,6%. Um pequeno acréscimo que diante da procura de leitos pelos habitantes, gera consequências ao atendimento insuficiente do serviço de UTIs.

Tabela 1 – Comparativo de leitos existentes em Salvador-BA em 2018 x previsão legal de nº ideal pelo SUS.

	Hospital Geral do Estado	Hospital do Subúrbio	Hospital Roberto Santos	Hospital Ana Nery	Hospital Geral Ernesto Simões Filho	Total na Cidade de Salvador-BAHIA
Nº de leitos adultos existentes (ideal = 8572)	32 (0,37%)	50 (0,58%)	56 (0,65%)	33 (0,38%)	19 (0,22%)	190 (/ 2,2%)
Nº de leitos pediátricos existentes (ideal = 592)	Não oferece esse serviço	8 (1,35%)	16 (2,70%)	4 (0,67%)	5 (0,84%)	33 (/ 5,56%)
Nº de leitos neonatais existentes (ideal = 176)	Não oferece esse serviço	Não oferece esse serviço	25 (14,02%)	4 (2,27%)	Não oferece esse serviço	29 (16,29%)
Nº de leitos queimados existentes (ideal = 5 por hospital capacitado)	4 (80%)	Não oferece esse serviço	Não se aplica			

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SESAB/DATASUS/IBGE.

Os hospitais analisados na tabela acima, todos localizados na capital baiana, não oferecem uma estrutura suficiente de leitos de UTIs em nenhuma das categorias trabalhadas para poder assegurar o direito de saúde da população, aos moldes ideais do SUS. A capital teve uma estimativa de habitantes em 2018 de 2.857.329 habitantes. Assim, o SUS preconiza que devem ser oferecidos 3 leitos por 1000 habitantes. Atualmente os dados extraídos da capital apontam 0,7 leitos por mil habitantes, sendo um dado de alerta para os serviços do SUS.

Conforme apontado, existem nestes hospitais apenas 190 leitos de UTI adulto, o que supre uma necessidade de 2.2% de total de 8.572 leitos ideais à luz das previsões legais do SUS. O déficit se torna ainda mais preocupante quando se lembra que Salvador, além de promover a saúde de seus moradores, atende também os dos interiores que aqui chegam em busca de atendimento de alta complexidade. Na tabela a seguir, observa-se a relação entre o número ideal de leitos de UTI por categoria, a partir das previsões legais do SUS, e o existente em 5 dos hospitais de algumas das cidades do interior da Bahia.

TABELA 2 - Comparativo de leitos existentes no interior do Estado em 2018 x previsão legal de nº ideal de leitos pelo SUS.

	Hospital Geral de Guanambi (Guanambi – BA)	Hospital Regional Deputado Luís Eduardo Magalhães (Porto Seguro – BA)	Hospital Regional de Juazeiro (BA)	Hospital Regional de Santo Antônio de Jesus (Santo Antônio de Jesus – BA)	Hospital Geral do Oeste (Barreiras – BA)
Nº ideal de leitos adultos previsto pelo SUS	252	440	645	301	461
Nº de leitos adultos existentes	10	5	20	20	10
Nº ideal de leitos pediátricos previsto pelo SUS	Não oferece esse serviço	Não oferece esse serviço	Não oferece esse serviço	Não oferece esse serviço	32
Nº de leitos pediátricos existentes	_____	_____	_____	_____	7
Nº ideal de leitos neonatais previsto pelo SUS	6	Não oferece esse serviço	Não oferece esse serviço	Não oferece esse serviço	14

Nº de leitos neonatais existentes	10	_____	_____	_____	7
Nº leitos queimados ideal previsto pelo SUS	Não oferece esse serviço				
Nº de leitos queimados existentes	_____	_____	_____	_____	_____

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SESAB/DATASUS/IBGE.

Diante de todo o exposto, à medida em que a população vai crescendo, é necessária a oferta de mais leitos de UTIs. A crescente quantidade de habitantes amplia a responsabilidade do poder público em oferecer o serviço para fins de atender um dos direitos sociais mais procurados pela população. Tendo em vista que entre os anos de 2016 e 2018 houve uma redução mínima da quantidade de habitantes nos interiores baianos utilizados como amostra, mas aumento do número de habitantes na capital baiana, quando a população não encontra a efetivação e se esbarra com a justificativa da reserva do possível, são recorrentes as ações judiciais na área da saúde.

Portanto, a análise acerca da quantidade e disponibilidade dos leitos de UTIs pelo SUS no Estado da Bahia evidenciou um déficit na eficiência da política pública, implicando em baixa efetividade do direito à saúde. Assim, a falta de critérios para oferta de novos leitos para a crescente população, regularização dos leitos existentes e a necessidade de recursos orçamentários disponíveis para manter e habilitar novos leitos são desafios que precisam ser enfrentados para levar mais assistência aos serviços de saúde como no caso dos leitos de UTIs que ainda é insuficiente tendo limitação conforme visto acima.

Constata-se, no recorte desta pesquisa, que entre 2016 e 2018 houve um aumento da população do Estado de forma geral. Embora não chegue a 125 mil pessoas de acréscimo, demanda do Estado a reparação do número de leitos fornecidos. Com atuação positiva do Poder Executivo em cumprir com o mencionado artigo 196 da Constituição Federal, todos deveriam ter acesso aos serviços e ações de saúde sem que o fenômeno da judicialização interferisse no âmbito do SUS, assim cumprido também os princípios e objetivos traçados pelo sistema.

3. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE COMO SOLUÇÃO OU NÃO

Diante do que foi visto acima, a saúde, enquanto um direito social reconhecido nacional e internacionalmente, é uma das principais inquietações dos brasileiros, bem como um desafio para o poder público em efetivar da melhor maneira possível o que preconiza o artigo 196 da Magna Carta. O SUS, que deveria atender a todos, ainda sofre com limitação e insuficiência de acessibilidade em relação aos seus serviços.

Castro (2012, p. 94) aduz que os direitos fundamentais sociais são garantidos pelos serviços públicos fornecidos pelo Estado. Portanto, constituem um mínimo existencial para a população poder usufruir dos demais direitos. Sendo assim, os direitos sociais transformam-se em instrumentos de direcionamento para o funcionamento da atividade administrativa pública.

Quando o Estado é insuficiente para atender à demanda de saúde, não raro justifica-se com base na teoria da reserva do possível, de origem alemã. Ela está atrelada a recursos orçamentários disponíveis do Estado. Todavia, o direito à saúde depender desses recursos públicos pode gerar efeitos não previstos pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, Canotilho (1998) sinaliza que parece inequívoco que a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais se caracteriza pela gradualidade, pela dependência financeira do Estado, pela tendencial liberdade de conformação do legislador às políticas públicas de realização desses direitos, e por fim pela insuscetibilidade do controle jurisdicional dos programas políticos-legislativos, a não ser quando estes se manifestem em clara contradição com as normas constitucionais ou quando manifestamente suportam dimensões pouco razoáveis.

Nessa mesma linha, Sarlet (2008) expõe que os recursos públicos para efetivação dos direitos sociais são limitados. A teoria da reserva do possível recorrente na defesa do Estado para a insuficiência de políticas públicas, trata exatamente da limitação de recursos para se efetivar os direitos humanos, em especial os direitos sociais, como é o caso da saúde. Assim, o Estado utiliza a justificativa de recursos escassos para não efetivação do direito em comento.

Nesse contexto, Rios (2017, p. 148) aponta que diante dos recursos e orçamento limitados, a insuficiência do direito à saúde rompe com princípio base do ordenamento

jurídico, uma vez que a não concessão de uma vaga de leito de UTI fere o indivíduo em sua existência e dignidade.

O que se quer demonstrar é que um país como o Brasil não atingiu o desenvolvimento da Alemanha, onde esta teoria foi desenvolvida. É importante elucidar que na Alemanha já estão satisfeitas as necessidades básicas e aplicar sempre a justificativa da teoria da reserva do possível ao direito à saúde estaria prejudicando o mínimo existencial daquele cidadão que precisa de um atendimento digno. O Brasil ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 12/12/1991. Nele ficou estabelecida uma vedação de limitação aos direitos sociais. Assim, torna-se uma desculpa a alegação de escassez de recursos até em nível internacional.

O Poder público é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõe, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição (SILVA, 2004, p. 75).

Diante dessa alegação, o SUS fica prejudicado em relação a todos os níveis de atenção oferecidos aos seus usuários, isso inclui o acesso a leitos de UTI. A insuficiência desses leitos é um assunto que demanda atenção de todos aqueles envolvidos na área da saúde e do poder público, que fornece a política pública para o seu exercício. Assim, diante da aparente justificativa do Estado pela Teoria da Reserva do Possível, por vezes cabe ao Poder Judiciário preencher as lacunas deixadas pelo poder público, especificamente quando o Executivo não cumpre a previsão legal e o planejamento da política pública, recaindo, assim, em ilicitude. Essa omissão ilícita é que pode vir a ser controlada pelo Poder Judiciário, a fim de garantir o direito não concretizado dos cidadãos aos leitos de UTIs no SUS.

Ainda que existam normas constitucionais e infraconstitucionais que assegurem a concretização do direito à saúde, sabe-se que nem sempre a aplicabilidade se dá conforme com o que está expresso. Assim, a contradição entre a realidade e o que está previsto no texto constitucional exige que o cidadão venha fazer jus ao seu direito por meio do Poder Judiciário.

O fenômeno da judicialização, segundo Leal e Alves (2014), cresceu mundialmente após a segunda guerra, no qual o processo dos direitos fundamentais estava em curso para sua positivação nos textos constitucionais. Isto posto, a judicialização se refere ao novo regulamento dos direitos fundamentais e a ultrapassagem da separação dos poderes, o que enseja a ampliação de intervenção do Judiciário na competência dos Poderes Legislativo e Executivo. (MACIEL e KOENER, 2002, p.117). Desta forma, a judicialização tem o objetivo de promover o encontro do cidadão com o seu direito consagrado constitucionalmente.

Nessa lógica, de acordo com Ávila (2013) compete ao Judiciário um papel mais presente, de modo que não apenas julgue o certo e o errado convergente a lei, mas sobretudo verificar se o poder discricionário do legislativo está cumprindo a sua atribuição de realizar os resultados pretendidos pelo Estado Social. Ou seja, não compete ao Judiciário o poder de idealizar políticas públicas, mas sim o encargo de garantir a concretização daquelas já definidas em leis constitucionais ou ordinárias. Dessa forma, reivindica um Judiciário “intervencionista” que realmente possa reprimir a ineficiência das prestações dos serviços básicos e assegurar a realização de políticas sociais eficientes, não podendo as medidas da Administração Pública se afastarem dos fins idealizados pela Magna Carta.

Assim, no entender de Kurz (2007), a supervalorização dos direitos fundamentais pós-guerra nos países ocidentais foi uma das maiores justificativas da crescente judicialização desses mesmos direitos. Passaram a ser exigidos de imediato, com a possibilidade de os indivíduos cobrarem sua concretização por meio de ações judiciais.

A judicialização da política surge em um contexto de maior inserção quantitativa e qualitativa do Poder Judiciário na arena política – ampliação da importância e da efetiva participação do Poder Judiciário na vida social, política e econômica. Tal fenômeno, característico de democracias consolidadas, decorreu de condicionantes e peculiaridades vivenciadas na ordem política, econômica e social e gerou consequências visíveis na democracia brasileira. (VERBICARO, 2008, p. 391)

Em conformidade com o artigo 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988, o Poder judiciário é investido de competência para julgar as demandas que a ele chegam, diante do Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, sendo obrigação do juiz proferir uma

decisão sempre que provocado. Diante disso, a atividade jurisdicional se posiciona em levar o mínimo existencial à saúde no caso concreto.

Essa legitimidade do Poder Judiciário em atuar em rol dos direitos sociais fundamentais, como por exemplo, no caso do direito à saúde, advém do próprio texto constitucional para proteger e assegurar o respeito dos direitos fundamentais consagrados na Lei Maior de 1988. Assume então um papel importante na medida em que demonstra interesse jurídico em julgar a demanda para fazer valer o direito assegurado na Constituição. Nesse sentido, sua legitimidade é própria da democracia e um reforço a garantia dos direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, a judicialização possui atributos variados conforme cada país, possuindo suas próprias características. Assim, não é possível destacar que a judicialização da saúde no Brasil é a mesma em um país desenvolvido.

Entretanto, ressalte-se que os custos para adentrar o Poder Judiciário são altos e nem toda a população tem recursos financeiros e conhecimento para ir em busca de seus direitos. Consequentemente, a universalização do acesso à justiça, também direito fundamental expresso, se torna restrito e sem exercício. Enquanto isso, outra parcela de cidadãos com recursos e informações suficientes exercem plenamente este direito. Mais uma vez observa-se não existir isonomia entre todos.

Sustenta-se, por exemplo, inclusive entre nós, que a efetivação destes direitos fundamentais se encontra na dependência da efetiva disponibilidade de recursos por parte do Estado, que, além disso, deve dispor do poder jurídico, isto é, da capacidade jurídica de dispor. Ressalta-se, outrossim, que constitui tarefa cometida precipuamente ao legislador ordinário a de decidir sobre a aplicação e destinação de recursos públicos, inclusive no que tange às prioridades na esfera das políticas públicas, com reflexos diretos na questão orçamentária, razão pela qual também se alega tratar-se de um problema eminentemente competencial. Para os que defendem esse ponto de vista, a outorga ao Poder Judiciário da função de concretizar os direitos sociais mesmo à revelia do legislador, implicaria afronta ao princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, ao postulado do Estado de Direito. (SARLET, 2003, p.286).

Outrossim, nesse contexto é importante mencionar que primeiramente o cidadão deve ir em busca da efetivação de seu direito via Poder Executivo que é o principal provedor. Tendo o acesso restrito pela insuficiência de leitos, que é o caso em análise do presente estudo, de forma secundária é que deve recorrer a via judicial. Pois cabe ao Poder Judiciário, nesse caso, corrigir as desigualdades ocorridas no direito ajuizado, examinando a ilicitude da execução insuficiente ou a ausência de políticas

públicas. Dessa maneira, não cumprindo a administração pública com sua competência de garantir o acesso a todos, há possibilidade de se recorrer ao Judiciário para se obter o direito de acesso, quando verificado no caso concreto sua viabilidade e respeito as normas sem prejudicar os outros indivíduos que merecem a mesma atenção pelos julgadores.

O poder judiciário ao compreender o direito á saúde como um direito individual e ilimitado em proporcionar a garantia do que é estabelecido em lei, o desconhecimento da política pública bem como o grupo em que está inserido, faz com que sua atuação seja deficiente diante do cenário que a política pública do SUS engloba. Isto posto, a visão parcial e limitada dos julgadores em relação ao SUS afeta todo o sistema quando deveria atender a todos indistintamente.

Com a decisão do Poder Judiciário em relação ao Estado tomar uma providência para viabilizar o exercício do acesso aos leitos, o Poder Executivo é obrigado a efetivar o acesso à saúde e, por conseguinte, desviar os recursos (já escassos) do planejamento original da política pública para proporcionar o atendimento a um indivíduo que provocou através da judicialização da questão.

Por isso, nesta seara, Mapelli Junior (2015) aduz que na maioria dos casos envolvendo o direito à saúde, o Poder Judiciário não está preparado para a judicialização, tendo em vista o seu aspecto de direito social. Nesse sentido, o Judiciário interpreta o direito à saúde como um direito individual e não coletivo. Segundo Rios (2017, p. 93-94), no ordenamento jurídico brasileiro há leis concretizadoras do direito fundamental à saúde, desde medicamentos e vacinas até procedimentos de alta complexidade. Então, verifica-se que, ao falar em ausência de leis nesta área, estar-se-ia usando uma falácia, tendo em vista a diversidade de normas que dispõem sobre o direito à saúde. Significa dizer que juízes não deveriam justificar suas decisões no caso concreto sob o argumento da ausência de leis.

Ademais, faz-se necessário mencionar que os juizes se desprendem das leis, trazendo sérias consequências quando suas sentenças impactam na aplicação discricionária dos recursos na política pública. Exemplo dessa consequência desmedida é a visão parcial do caso concreto (individual) pelo juiz e os recursos disponíveis para a saúde, como por exemplo, os leitos de UTIs que precisam de alta tecnologia e insumos

para o seu atendimento. Desta maneira, a saúde fica comprometida diante dos resultados dos processos individuais *versus* a coletividade.

As decisões judiciais referentes ao direito à saúde interpretam-no de forma errônea ao aplicá-lo como se fosse direito individual, tendo em vista a sua natureza social. Portanto, de acordo com Rios (2017, p. 95 – 141), verifica-se que o Poder Judiciário, ao proferir decisões sobre o direito a saúde, tem a capacidade de reconhecer ou negar direitos aos cidadãos. Uma vez que o cidadão que aciona o Judiciário em busca desse direito, ao mesmo tempo em que ele é reconhecido, é também negado aos cidadãos que não possuem recursos para exercer esse mesmo direito pela via do acesso à justiça. Dessa maneira, o Poder Judiciário sempre inclui os indivíduos que já são beneficiados com os outros direitos que já exercem, como o de acesso à justiça e de petição, ficando assim a população de baixa renda à mercê de mais uma violação.

Além disso, Castro (2012, p. 262 – 263) considera que no caso da judicialização da saúde há um excesso por partes na demanda, ou seja, há um abuso naquilo que é pleiteado como direito à saúde. Para ela, haveria necessidade de provas para que o paciente que utiliza a rede privada viesse a usufruir do SUS, tendo em vista que uma ação pedindo um leito de UTI na via pública desatende aqueles que já aguardam uma vaga, e de uma hora para outra conceder a um paciente da via privada por uma ação judicial seria no mínimo uma afronta à isonomia do sistema. Contudo, não significa negar que o paciente tem direito à saúde mesmo que pela via privada, mas analisar o caso em questão, pois há indivíduos também que necessitam das vagas que só podem alcançar pelo SUS sem a opção particular. “Os tribunais desvinculam-se, assim, das garras da estrita vinculação à lei. No entanto, é importante esclarecer que esses conceitos desvinculantes não permitem ao juiz uma total e irrestrita liberdade de julgamento.” (GRAU, 2006, p. 107)

É necessário que haja observância da lei e cuidado no momento de aplicação e interpretação do caso concreto pelo Judiciário, uma vez que a negativa do direito à saúde, assim como dos demais direitos sociais, é por vezes justificada pela já discutida teoria da reserva do possível. Como se trata de questão discricionária de alocação de recursos por parte dos outros Poderes, o Judiciário deve manter-se alerta para evitar a violação da separação de poderes. Além disso, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é o norteador de todo o ordenamento jurídico brasileiro, onde constata-se que

efetivar os direitos sociais, como por exemplo, o direito à saúde, alcança – se o inciso III, artigo 1º dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

A realidade da judicialização no ordenamento jurídico brasileiro em se tratando dos leitos de UTIs no âmbito do SUS, quando observado a efetividade dos princípios da equidade e universalidade tornam – se um modelo de como deveria ser o atendimento.

Assim, de forma a assegurar e concretizar o direito à saúde a todos por meio da política pública do SUS, os seus princípios, diretrizes e recursos disponíveis devem ser respeitados. Com isso, deve ser efetivada a universalidade ou igualdade material de atendimento. Contudo, ao analisar o fenômeno da judicialização no Brasil, como por exemplo, a inobservância de leis, a visão limitada que o Poder Judiciário exerce sobre o direito à saúde e sua interpretação como direito individual ferem essa isonomia, que é base da política pública do SUS.

A insuficiência de leitos de UTIs torna o problema da limitação do Poder Judiciário ainda mais evidente, uma vez que, diante da judicialização demandando vagas individualmente, acaba tomando decisões que impactam na alocação de recursos e na concretização da política pública, que é competência constitucional do Executivo.

Diante de todo o exposto, o fenômeno da judicialização da saúde, embora tenha trazido mudanças com relação à estrutura dos países pós segunda guerra mundial, é um fenômeno que traz consequências sérias no âmbito do SUS. Quando o Poder Judiciário interfere na efetivação do direito à saúde em todos os níveis de benefícios do SUS aos usuários do sistema, pode, na prática colidir com a separação de poderes.

Sendo assim, conforme Rios (2017, p. 177 – 178), o SUS não pode ser usufruído como privilégio pelas classes mais privilegiadas, que possuem atendimento na rede privada, apenas quando lhes for oportuno e via judicialização. Pois o SUS, como política pública, é regido por princípios que demandam sua ação de maneira sistematizada, hierarquizada e organizada, de forma a atender a toda população, buscando distribuir e concretizar os recursos de forma igualitária.

O artigo 5º da Constituição Federal, parágrafo único, estabelece que o princípio da aplicabilidade imediata deve ser de máxima e efetiva concretização aos direitos e garantias fundamentais. Assim, este artigo é violado quando verificado pelo juiz que não há leis que concretizem o mencionado direito e quando os cidadãos que ajuízam tais

demandas são beneficiados pelo acesso ao SUS pela via da judicialização. Entretanto, Rios (2017, p. 94) destaca que o juiz não pode ultrapassar os Poderes Legislativo e Executivo, afrontando ainda a isonomia entre os indivíduos e a alocação do orçamento estatal para o desenho de cada política pública.

Para Terrezas (2008, p. 45), a judicialização não seria um meio de acesso a políticas públicas de saúde, uma vez que os cidadãos mais pobres não detêm o conhecimento de como garantir o seu direito a saúde pelas vias judiciais e muito menos de como obter um serviço de alta complexidade, como por exemplo, uma vaga de leito de UTI. Tampouco possui recursos para custear o processo. Sendo assim, o Poder Judiciário mais uma vez representa e atende às demandas do grupo de maior influência e renda.

Diante das considerações feitas neste capítulo a respeito do fenômeno da judicialização ser solução ou não para acesso ao direito fundamental à saúde, vez que não é prestado suficientemente no recorte dos leitos de UTIs do SUS da Bahia, concluiu-se que ele amplia a desigualdade social. Tendo em vista a insuficiência de outros direitos básicos, a população mais vulnerabilizada é justamente a que mais sofre com as negativas de vagas nos leitos de UTIs e sua distribuição desviada através de judicializações promovidas majoritariamente pelas elites (RIOS, 2017). Portanto, a judicialização da saúde só corrobora com resultados injustos na efetivação dos direitos humanos, em especial do direito à saúde, foco dessa pesquisa.

Destarte, quando se discute o direito à saúde no âmbito do judiciário, especialmente as vagas de leitos de UTIs é necessário a observação dos recursos destinados a essa área bem como o planejamento utilizado para sua execução, levando – se em consideração também a estrutura do funcionamento do SUS no determinado Estado. Assim, o Judiciário em suas sentenças há de se orientar pela realidade que o SUS integra, cabendo então uma análise mais retida. Logo, nesse contexto, encontrou – se o Poder Judiciário de levar a possibilidade de concretização do direito à saúde no âmbito de competência do Executivo, além do encargo de se fazer cumprir com o que já está consagrado constitucionalmente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, ao mencionar o direito à saúde e tratar de seu aspecto fundamental e social, bem como ao traçar o panorama da judicialização da saúde no Brasil, evidenciou que o direito à saúde está garantido no artigo 196 da Magna Carta de 1988 e em demais passagens da Constituição, fazendo-se necessária sua concretização para fins de dignidade da pessoa humana. Assim, a saúde, enquanto direito social, mostra-se relevante no seio jurídico para se discutir o exercício da cidadania e sua preservação enquanto direito humano.

O presente trabalho pretendeu responder à seguinte pergunta: a judicialização da saúde é a solução mais adequada para se obter uma vaga de leito de UTI no Sistema Único de Saúde? O objetivo geral desse trabalho, portanto foi analisar se a judicialização da saúde é a solução mais adequada para se obter uma vaga de leito de UTI no SUS. Assim, foi necessário cumprir os objetivos específicos para alcançar a resposta, por meio do caminho a seguir exposto.

Em um primeiro momento, o trabalho explanou sobre os direitos fundamentais, em especial o direito à saúde e a regulação a respeito da distribuição de leitos de UTI no SUS na Bahia. Foram utilizados dados da SESAB, DATASUS, CNES e IBGE para uma comparação a respeito da distribuição de leitos e quantidade de habitantes na Bahia entre os anos de 2016 e 2018. Entre os anos de 2016 e 2018, o crescimento da população baiana foi de 0,83%, ou seja, um aumento pequeno, mas que pressiona o SUS por soluções e recursos financeiros diante da oferta de leitos, que entre os anos mencionados foi de aproximadamente 0,6 % de leitos. Um pequeno acréscimo que diante da procura pelos habitantes gera consequências não objetivadas pelo SUS ao atendimento insuficiente do serviço de UTIs.

Dessa maneira, foi observado que há 54 hospitais estaduais geridos pelo governo da Bahia. A título de amostra, foram analisados dados de 10 hospitais localizados na capital e no interior do Estado. Os dados extraídos da SESAB, DATASUS, CNES e IBGE demonstraram que embora o padrão do SUS estabeleça a quantidade de leitos de UTIs (2,5 a 3 leitos x 1000 habitantes), alguns hospitais que foram objetos de análise não ofertam a população o percentual mínimo. Desta forma, conclui-se que os hospitais carecem de mais oferta de leitos, para atender a quantidade de habitantes que o SUS

preconiza para se ter um direito à saúde mais efetivo, tendo que ser observado também os recursos disponíveis que quando insuficientes geram a insuficiência de UTIs.

Nesse contexto, por meio da análise de todos esses dados de hospitais e habitantes, chegou-se ao cumprimento do primeiro objetivo específico, de maneira a refletir sobre a regulação de leitos no SUS, uma vez identificada a insuficiência de leitos de UTIs e suas consequências graves para a população. Em seguida, o trabalho perpassou a análise do fenômeno da judicialização da saúde e seu potencial em efetivar ou não esse direito com isonomia. Uma vez que este fenômeno favorece as classes mais privilegiadas a obterem mais um direito pela via judicial, excluindo assim as classes menos favorecidas de mais um direito humano assegurado pelas normas.

Foi demonstrado neste trabalho que a judicialização cresceu após a segunda guerra mundial nos países ocidentais, quando a positivação dos direitos fundamentais nos textos constitucionais estava em curso. Assim, a judicialização tornava-se um encontro do cidadão com o seu direito consagrado.

Partindo dessa premissa, foi verificado que, embora a legitimação do Poder Judiciário seja oriunda do próprio texto constitucional, a sua visão com relação aos direitos sociais, em especial o direito à saúde, ainda permanece limitada. A concentração dos recursos públicos nas mãos do Judiciário em favorecer a uma classe com mais benefícios e o direito à saúde visto como individual proporcionam mais uma desigualdade em um sistema que já é falho. Na medida em que um direito de segunda dimensão é julgado por um órgão elitista e em favor de elites, a outra parcela da população, que precisa de mais atenção, é excluída por não ter sua cidadania exercida da forma como manda a Constituição Federal de 1988.

Portanto, tem-se a verificação de que a judicialização da saúde no âmbito de leitos de UTI no SUS não é a melhor solução. Pois, ao ser abordado neste trabalho, os direitos básicos de cidadania ainda não são efetivados da maneira pretendida e nem a todos chega o direito de acesso à justiça. Desta maneira, cumpriu-se o segundo objetivo específico do trabalho. Diante de todo o exposto, conclui-se que a insuficiência de recursos que opera no âmbito do SUS é uma falha que precisa de solução por parte da administração pública, uma vez que é ela a responsável pela promoção e concretização de direitos. Se a alocação de recursos, mesmo que mínimos, se desse de forma eficaz, a interferência do Poder Judiciário seria mitigada.

REFERÊNCIAS

- AVILA, Kellen Cristina de Andrade. **O papel do Poder Judiciário na garantia da efetividade dos direitos sociais**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 fev. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.421130&seo=1> Acesso em: 07 mai. 2019.
- BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da saúde, 1990. Brasília. (DF), 2019. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/enfermagem/conceito-de-saude/43939> Acesso em: 02 mai. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS**. Brasília (DF), 2019. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/leiutibr.def> Acesso em: 13 fev. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Ministerial nº1.101, de 12 de junho de 2002. Parâmetros assistenciais do SUS**. Brasília (DF), 2002. Disponível em: http://www.betim.mg.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Portaria_1001;;20070606.pdf Acesso em: 24 mar. 2019.
- BRASIL. **Lei 8.080 de 19/09/ 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília (DF), 1990. Disponível em http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8080_190990.htm Acesso em: 18 abr. 2019.
- BRASIL. **Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília (DF), 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm Acesso em: 17 mar. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 895, de 31 de março de 2017. Institui o cuidado progressivo ao paciente crítico ou grave com os critérios de elegibilidade para admissão e alta, de classificação e de habilitação de leitos de Terapia Intensiva adulto, pediátrico, UCO, queimados e Cuidados Intermediários adultos e pediátrico no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS**. Brasília (DF), 2017. Disponível em: http://www.sgas.saude.ms.gov.br/wpcontent/uploads/sites/105/2016/08/Portaria_895_2017_UTI_UCO.pdf Acesso em: 24 mai. 2019.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº930, de 10 de maio de 2012. Define as diretrizes e objetivos para a organização da atenção integral e humanizada ao recém-nascido grave ou potencialmente grave e os critérios de classificação e**

habilitação de leitos de Unidade Neonatal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília (DF), 2012. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0930_10_05_2012.htm
| Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.432, de 12 de agosto de 1998. Estabelece critérios de classificação para as Unidades de Tratamento Intensivo - UTI.** Brasília (DF), 1998a. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3432_12_08_1998.htm
| Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.631, de 1 outubro de 2015. Aprova critérios e parâmetros para o planejamento e programações de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS.** Brasília (DF), 2015. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1631_01_10_2015.htm
| Acesso em: 23 mar 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Ministerial nº 1.101, de 12 de junho de 2002. Parâmetros assistenciais do SUS.** Brasília (DF), 2002. Disponível em: http://www.betim.mg.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Portaria_1001;;20070606.pdf
. Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 627, de 26 de abril de 2001.** Brasília (DF), 2001. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prt0627_26_04_2001.htm
| Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 968, de 11 de dezembro de 2002.** Brasília (DF), 2002. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2002/prt0968_11_12_2002.htm
| Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº486, de 31 de março de 2005. Institui a Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade e dá outras providências.** Brasília (DF), 2005. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt0486_31_03_2005.htm
| Acesso em: 24 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de consolidação nº 3, de 28 de setembro 2017. Consolidação das normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde.** Brasília (DF), 2017. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0003_03_10_2017.html
Acesso em: 24 mar 2019.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico,** 2016. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama> Acesso em: 19.abr.2019

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico**, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama> Acesso em 19 abr. 2019.

CASTRO, Ione Maria Domingues de. **Direito à saúde no âmbito do SUS: um direito ao mínimo existencial garantido pelo judiciário?** 2012. Tese. (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo. Orientador: Profa. Dra. Elza Antonia Boiteaux.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **CFM**. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/> Acesso em: 18.fev.2019

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Editora Moderna, 1999.

GRAU, Eros Roberto. Quem tem medo dos juízes (na democracia). *Justiça e Democracia* – Revista semestral de informações e debates, n. 01, 1996.

KURZ, Robert. **O Fim da Economia Nacional (Perdedores Globais)**. Publicado em 01 de out. 1995. Disponível em <http://obeco.planetaclix.pt/rkurz39.htm>. Acesso: 04 mai.2019.

LEAL, Mônica C. H. e ALVES, Felipe D. **A judicialização Da política e do Direito: um fenômeno decorrente de múltiplas causas, sob diferentes abordagens**, Rio Grande do Sul, UNISC: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n. 57, 2002.

MANN Jonathan. **Saúde Pública e Direitos Humanos**. Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v6n1-2/07.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

MAPELLI JÚNIOR, Reynaldo. **Judicialização da saúde e políticas públicas: assistência farmacêutica, integralidade e regime jurídico-constitucional do SUS**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

RIOS, Érica. **A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: interlocução entre os princípios da integralidade e isonomia**. 1. ed. Salvador: CEALA, 2017. v. 1.

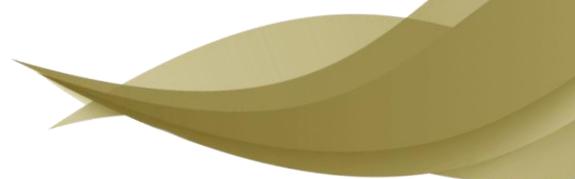
SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**.vol.1 Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

SESAB. **Atendimento ao cidadão**. BAHIA. 2019. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/> Acesso em: 19 abr.2019.

TERRAZAS, Fernanda Vargas. **O poder Judiciário como Voz Institucional dos Pobres: o Caso das Demandas Judiciais de Medicamentos**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.



CAPÍTULO XII

O PERFIL DAS DEMANDAS JUDICIAIS ATRAVÉS DE INDICADORES DE UM MUNICÍPIO DE GRANDE PORTE

Denise Sguarezi ¹
 Diolena Sguarezi ²
 Stéfany de Lima Gomes ³
 Brunna Verna Castro Gondinho ⁴
 Jaqueline Vilela Bulgareli ⁵
 Luciane Miranda Guerra ⁶

¹ Mestra em Saúde Coletiva. Faculdade de Odontologia de Piracicaba – FOP/UNICAMP.

² Mestra em Saúde Coletiva. Faculdade de Odontologia de Piracicaba – FOP/UNICAMP.

³ Mestra em Biologia Buco-Dental, área de Odontologia Legal. Faculdade de Odontologia de Piracicaba FOP/UNICAMP.

⁴ Doutora em Odontologia, área de Saúde Coletiva. Faculdade de Odontologia de Piracicaba – FOP/UNICAMP.

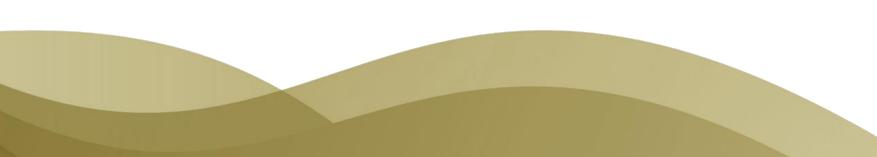
⁵ Pós-doutoranda em Odontologia, na área de Saúde Coletiva. Faculdade de Odontologia de Piracicaba FOP/UNICAMP.

⁶ Professora na área de Psicologia Aplicada. Departamento de Ciências da Saúde e Odontologia Infantil. Faculdade de Odontologia de Piracicaba - FOP/UNICAMP.

RESUMO

Descrever o perfil das demandas judiciais referentes a medicamentos no município de Cuiabá – Mato Grosso, realizado na Defensoria Pública, em 2013 utilizando indicadores de Pepe. Foram analisadas 135 ações judiciais relativas às solicitações de medicamentos e 166 medicamentos requeridos nas mesmas. Em quatro dimensões (sócio demográficas do autor da ação judicial; processuais das ações judiciais; médico sanitárias das ações judiciais; político-administrativas das ações judiciais). As características sócio demográficas dos autores, demonstraram predominância 52,60% da renda familiar até 1 salário mínimo, faixa etária de 20 a 59 anos em 57,78% e, 34,81% são trabalhadores autônomos, enquanto 32,60% possuem vínculo formal. Características das ações judiciais, 100% foram concedidas. Em 94,07% o réu foi Estado. Dos 166 medicamentos solicitados, 28,91% pertencem ao subgrupo terapêutico agentes antineoplásicos e imunomodulares, 55,42% foram prescritos o genérico, 66,26% não constavam na lista de medicamentos essenciais. Todos possuem registro na agência reguladora, 64,46% não constavam em nenhum bloco de financiamento da Assistência Farmacêutica, não houve solicitação de medicamento para uso off label. Pode-se concluir com as informações obtidas qual era o cenário da saúde frente a judicialização de medicamentos, quais eram as características dos indivíduos que abriram demandas contra o Estado ou Município.

Palavras-chave: Assistência farmacêutica. Judicialização da Saúde. Sistemas de Saúde.



1. INTRODUÇÃO

Parte integrante do direito constitucional à saúde, o direito à assistência farmacêutica (AF) e às políticas de acesso a medicamentos, possibilita melhores condições de vida à população ao equalizar situações sociais desiguais a partir de normas constitucionais (PAIM et al., 2017).

Foi elaborada a Política Nacional de Medicamentos (PNM) com a portaria 3.916 de 1998, que garante aos brasileiros acesso a medicamentos eficazes, seguros e de qualidade, bem como promove o seu uso racional e também a de assistência farmacêutica com a resolução Conselho Nacional de Saúde nº 338 de 2004 (BRASIL, 1998; MESSEDER et al., 2005; VIEIRA et al., 2007).

Foi promulgada a Lei 12.401 de 2011 que instituiu a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC). Essa incorporação é baseada em evidências científicas, avaliação econômica, consulta pública para todas as avaliações, prazo, vedando o uso de tecnologias que não tenham registro na Anvisa (BRASIL, 2012).

Porém, por questões político-administrativas e de organização dos serviços, não acontece efetivamente na prática o que é assegurado, configurando-se, portanto, uma lacuna do estado que abre pressupostos para ações judiciais (FIGUEIREDO, 2010; DINIZ et al., 2012; MEDEIROS et al., 2013).

É um embate complicado, pois a temática afeta o judiciário, os gestores, profissionais da saúde e usuários do sistema. Se discute é a alocação dos recursos e a obrigatoriedade ou não da União, Estado ou Município arcar com os custos (BORGES et al., 2010)

Assim, é crescente o número de pacientes que têm recorrido ao Poder Judiciário para obter medicamentos, fato que pode acarretar prejuízos à equidade. Em muitos casos, tais medicamentos não se apresentam como pertencentes à lista oficial de regulamentação de medicamentos (VIEIRA et al., 2007; BORGES et al., 2010)

Para reduzir as discrepância de demandas, no ano de 2016 foi realizado a cooperação técnica do Conselho Nacional de Justiça com o Ministério da Saúde. Sendo elaborada a resolução CNJ nº 238/16 que dispõe sobre a criação e a manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, de Comitês Estaduais da Saúde, bem

como a criação de vara em comarcas com mais de uma vara de Fazenda Pública (BRASIL, 1998; BRASIL, 2012).

A busca, pelas esferas governamentais e pelo poder judiciário, de subsídios que sirvam à formulação e reformulação de políticas públicas de melhoria e ampliação do acesso a medicamentos seguros e eficazes, fez com que Pepe *et al* (2011) propusessem um modelo de indicadores por meio da interação Saúde – Justiça. O referido modelo é organizado em quatro dimensões de avaliação e monitoramento das demandas judiciais por medicamentos, sendo uma referente ao autor da ação e as outras três relativas às ações judiciais.

As informações a respeito dos indicadores podem participar dos argumentos nas ações de gestão e planejamento, avanços jurídicos, políticos, sociais e econômicos no Sistema Único de Saúde – SUS (ASENSI, 2010).

Dessa forma, o presente trabalho teve por objetivo através dos indicadores fazer uma avaliação das demandas judiciais por medicamentos no município de Cuiabá – Mato Grosso no período do ano de 2013.

2. METODOLOGIA

Estudo descritivo, transversal de natureza quantitativa, desenvolvido no município de Cuiabá – Mato Grosso. Início após aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Odontologia de Piracicaba da Universidade de Campinas, sob o protocolo número 111/2014.

Foram analisada as demandas relativas a medicamentos e serviços de saúde protocolados pela Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso no município de Cuiabá (MT) de janeiro a dezembro de 2013.

Os processos são de ação civil pública identificados por um número de controle. A coleta de dados foi feita levantamentos individuais das demandas dos usuários que procuraram atendimento junto à Defensoria Pública.

Foram excluídos demandas que usuários foram a óbito antes da audiência, processos sujeitos ao regime de segredo da justiça e processos constantes como arquivados na data da consulta.

As informações foram compiladas em planilhas eletrônicas no arquivo *Microsoft Excel*[®]. Cabe ressaltar que no período selecionado, a Defensoria não possuía sistema

informatizado de cadastro, utilizando-se de busca individual em cada processo, realizada diretamente pela pesquisadora.

Neste estudo empregou-se a análise descritiva dos dados coletados para a construção de tabelas de contingência com frequências absolutas e relativas, a partir das orientações do *“Manual de Indicadores para Avaliação e Monitoramento de Demandas Judiciais por Medicamentos”*, desenvolvido por Pepe et al.(2011)

O manual utilizado como referência para esta pesquisa baseia-se no conjunto de trinta indicadores, divididos em quatro dimensões definidas. Porém, alguns indicadores do manual em questão, por não estarem relacionados com as especificidades desta pesquisa, não foram utilizados.

3. RESULTADOS

Foram encontrados um total de 535 processos, destes, 135 ações por medicamentos e 166 medicamentos solicitados, objetos desse estudo.

Das 135 solicitações judiciais com demandas de medicamentos no período estudado e dos 166 medicamentos solicitados nessas ações, 100% foram analisados segundo as dimensões de avaliação e monitoramento das demandas judiciais por medicamentos propostas por Pepe et al., (2011).

Dimensão 1: Características sociodemográficas do autor da ação judicial.

Os resultados encontrados na tabela 1 mostram que a renda familiar predominante é de até 1 salário mínimo (52,60%). Em relação à faixa etária dos autores, 57,78% encontra-se entre 20 e 59 anos e, quanto à ocupação profissional, 34,81% são autônomos, enquanto que 32,60% são de trabalhadores com carteira de trabalho assinada.

Tabela 1: Características sociodemográficas do autor da ação judicial, Cuiabá (MT), 2013.

<i>Renda familiar mensal</i>	N	%
até 0,5 SM	5	3,70
>0,5 SM a 1 SM	66	48,90
> 1 a 3 SM	44	32,59
> 3 SM	20	14,81

<i>Indicador – Proporção da população por faixa etária</i>	N	%
Menor de 1 ano	1	0,74
15 a 19 anos	2	1,48
20 a 29 anos	13	9,63
30 a 39 anos	18	13,34
40 a 49 anos	19	14,07
50 a 59 anos	28	20,74
60 a 69 anos	26	19,26
70 a 79 anos	22	16,30
80 anos e mais	6	4,44

<i>Indicador – Proporção da população por ocupação</i>	N	%
Aposentado/Pensionista	41	30,37
Trabalhador por conta própria	47	34,81
Empregado com Cart. Trab. Assinada	44	32,60
Desocupado	3	2,22
Total	135	100%

Fonte: Autoria própria.

Dimensão 2: Características processuais das ações judiciais.

Na tabela 2, 135 (100%) das demandas tiveram liminar concedida e, o réu da ação em 127 solicitações judiciais (94,07%) foi o Estado do Mato Grosso.

Tabela 2: Características processuais das ações judiciais, Cuiabá (MT), 2013.

<i>Indicador - Proporção de concessão da liminar ou antecipação de tutela</i>	N	%
Liminar concedida	135	100
<i>Indicador - Proporção de ações judiciais impetradas por tipo de réu da ação</i>	N	%
Estado de Mato Grosso	127	94,07
Município de Cuiabá	8	5,93
Total	135	100%

Fonte: Autoria própria.

Dimensão 3: Características médico-sanitárias das ações judiciais.

Na tabela 3, 48 (28,91%) medicamentos solicitados pertencem ao subgrupo terapêutico de agentes antineoplásicos e imunomodulares, 92 (55,42%) apresentam prescrição pelo nome genérico e 110 (66,26%) não constam nas listas de medicamentos essenciais.

Tabela 3: Características médico-sanitárias das ações judiciais, Cuiabá (MT), 2013.

Indicador - Proporção de medicamentos por subgrupos terapêutico/farmacológico/substância química	N	%
Agente antineoplásico e imunomodulares	48	28,91
Anti-infecciosos para uso sistêmico	5	3,01
Sistema nervoso	22	13,25
Preparações hormonais sistêmicos, excluindo hormônios sexuais e insulinas	7	4,22
Medicamentos dermatológicos	2	1,20
Aparelho respiratório	29	17,47
Aparelho digestivo e metabolismo	16	9,64
Sangue e órgãos hematopoiéticos	15	9,04
Produtos antiparasitários, inseticidas e repelentes	1	0,60
Órgãos sensitivos	8	4,82
Não pertence a nenhum grupo farmacológico	7	4,22
Sistema cardiovascular	2	1,21
Aparelho geniturinário e hormônios sexuais	1	0,60
Sistema musculoesquelético	3	1,81
Indicador - Proporção de medicamentos prescritos pelo nome genérico	N	%
Genérico	92	55,42
Não genérico	74	44,58
Indicador - Proporção de medicamentos requeridos que figuram nas listas de medicamentos essenciais vigentes	N	%
Faz parte das listas medicamentos essenciais	56	33,74
Não faz parte das listas medicamentos essenciais	110	66,26
TOTAL	166	100

Fonte: Autoria Própria.

Dimensão 4: Características político-administrativas das ações judiciais.

Os resultados apresentados na tabela 4 demonstram que os 166 (100%) medicamentos possuem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e que 107 (64,46%) não pertencem a nenhum bloco de financiamento da Assistência Farmacêutica. Não foi solicitado nenhum medicamento de uso *off label*.

Tabela 4: Características político-administrativas das ações judiciais, Cuiabá (MT), 2013.

Indicador – Proporção de medicamentos registrados na ANVISA	N	%
Possui registro na ANVISA	166	100
Não possui registro na ANVISA	-	-
Indicador – Proporção de medicamentos, por componente do bloco de financiamento da Assistência Farmacêutica	N	%
Componente Básico	10	6,02
Componente Especializado	45	27,11
Componente Estratégico	4	2,41
Não pertence a nenhum bloco	107	64,46
Indicador - Ações judiciais que incluem ao menos um medicamento prescrito para indicação de uso off label	N	%
Sim	-	-
Não	166	100
Total	166	100%

Fonte: Autoria própria.

4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Bucou-se traçar o perfil das demandas judiciais relacionado a judicialização da saúde no ano 2013 em Cuiabá no Mato Grosso. Porém como limitação teve a questão de ter somente acesso aos dados do ano de 2013.

Com o crescente aumento na demanda judicial em saúde, especialmente por medicamentos, há uma necessidade de análise, avaliação e monitoramento dessas ações judiciais.

O município de Cuiabá, por ser de grande porte, não tem muitos estudos realizados nesta temática, é lócus privilegiado para a presente investigação, uma vez que a quantidade de processos judiciais é considerável e a organização da AF local demonstra, em suas recentes ações, a intencionalidade de promover o uso racional e a qualificação do acesso a medicamentos e fórmulas no SUS (SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE, 2016).

Ao observar-se a primeira dimensão analisada, socioeconômica e demográfica, constata-se que metade dos autores das ações judiciais possuíam renda de até um

salário mínimo. Infere-se que, provavelmente, os prescritores locais não estavam respeitando a Relação Nacional de Medicamentos – RENAME (2014) ou, então, que tais medicamentos prescritos, ainda que constantes nas relações municipais de medicamentos – REMUME (2016) não estejam disponíveis nos dispensários locais de Cuiabá.

Outras pesquisas nacionais, apresentam resultados semelhantes. Ronsein (2012) em Santa Catarina e P SORARES et al., (2013) em Goiânia identificaram 13,8% com renda de 1 a 2 salários mínimos e, 71,3% com renda de zero a 3 salários mínimos, respectivamente, apontando que tal situação parece ser comum em outros locais também. No entanto, Pain (2017) analisou que os indivíduos entraram com a ação foi de maioria com advogados particulares, sugerem que os pacientes que recorrem às ações judiciais têm melhores condições financeiras

Na segunda dimensão, que trata das características processuais das ações judiciais encontradas, a concessão de liminar ou antecipação de tutela a favor do autor da ação, corrobora os dados identificados por Santos-Pinto (2013) com mais de 80% dos pedidos julgados favoráveis; e Borges e Ugá (2010), ao relatarem que 89% foi a favor do autor da ação e 7% parcialmente deferido.

Estes achados demonstram a tendência do judiciário em deferir os pedidos, baseado nos documentos apresentados pelo autor da ação. Em relação a isso, Pepe et al. (2010) concluiu, que as intervenções judiciais acabam interferindo nas políticas de saúde, planejadas e executadas pelo Poder Executivo. As decisões judiciais proferidas pelo Poder Judiciário se sobrepõem ao Poder Executivo ao determinar a disponibilização deste ou daquele medicamento, embasando-se no direito à saúde e desconsiderando as políticas públicas, bem como os princípios e normas do SUS com o deferimento de fornecimento de medicamentos (BORGES et al., 2010; PANDOLFO et al., 2012)

Das ações judiciais impetradas por tipo de réu na ação, a maioria foi em desfavor do Estado de Mato Grosso, dados semelhantes foram encontrados nos estudos realizados por Chieffi e Barata (2010) em São Paulo, Borges e Ugá (2010) no Rio de Janeiro, Machado et al., (2011) em Minas Gerais.

Embora, Santos-Pinto (2013), relate que no Mato Grosso do Sul 42% como réu é o município e 58% Estado e município. Pepe (2010) em pesquisa feita no Paraná, 296 (42,7%) das ações são contra a União, 225 (32,4%) contra o Estado e 14 (2%) em desfavor

do município. Importante ressaltar que o Poder Judiciário, não raro, indica os três entes federativos como réus (BORGES et al., 2010).

Na terceira dimensão, referente às características médico-sanitárias das ações judiciais, o subgrupo com maior solicitação foi o dos agentes antineoplásicos e imunomodulares, resultado acima do encontrado em outras localidades do país, como o Estado do Paraná, onde esse subgrupo foi responsável por 23,4% das ações judiciais por medicamentos e semelhante ao estado vizinho Mato Grosso do Sul, onde esse subgrupo foi responsável por 25% da demanda judicial (SANTOS, 2013; PEREIRA e PEPE, 2014). O aumento na incidência de doenças e agravos neoplásicos – consequência da transição epidemiológica – impacta na assistência farmacêutica de diversas formas, especialmente no aumento de prescrições de medicamentos que não constam na RENAME (2014).

Os medicamentos prescritos pelo nome genérico, conforme informação nos autos da inicial do processo totalizaram 55,42% das ações judiciais, resultados semelhantes aos encontrados por Pepe et al., (2010), que identificaram 48,4% dos medicamentos assim prescritos. A prescrição pelo nome genérico, conforme Torres (2013), utilizada como estratégia para o uso racional do medicamento genérico, promove uma segurança maior.

A quarta dimensão, referente às características político-administrativas das ações judiciais, revela boa perspectiva, já que 100% dos medicamentos prescritos possuíam registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) em Cuiabá, da mesma forma como encontrado no Paraná por Pereira e Pepe (2014), apuraram 99,5% dos medicamentos prescritos com registro na ANVISA.

No que diz respeito aos medicamentos por componente do bloco de financiamento da AF, infere-se que há necessidade de se repensar a constituição de tais blocos, já que, em Cuiabá, 64,46% das ações foram por medicamentos que não pertencem a nenhum bloco de financiamento da AF. Da mesma forma, em 2010, Chieffi e Barata em São Paulo e, Pepe *et al* (2010) em Santa Catarina, relataram, respectivamente, 62% e 62,2% de medicamentos não pertencentes a nenhum bloco de financiamento.

No presente estudo, 100% das ações judiciais não possuem nenhum medicamento prescrito com indicação de uso *off label*, dado divergente do encontrado

por Pereira e Pepe (2014) que relataram 19,3% ações por medicamentos de uso *off label* e Santos-Pinto (2013), que identificaram baixa incidência de prescrições de medicamentos para uso *off label*.

As políticas públicas direcionadas aos serviços de saúde possuem limitações quanto às necessidades terapêuticas da população brasileira. São elaboradas com base na tomada de decisões coletivas em consonância com a legislação vigente, sob uma perspectiva coletiva e distributiva. Nesse contexto, a garantia de acesso a bens e serviços por intermédio do recurso a ações judiciais ocasiona impossibilidade de previsão orçamentária dos gastos nos âmbitos municipal, estadual e federal, provocando impasses (MARQUES et al., 2007; PAIM et al., 2017).

Conforme Oliveira *et al* (2010) a organização e o financiamento da AF no âmbito do SUS encontram-se em duas realidades distintas. A primeira consolidada e estruturada pelas respectivas Leis e Portarias que norteiam e contribuem para melhor organização da AF nos municípios. A segunda, com inúmeros problemas de ordem organizacional e financeira comprometendo o acesso dos usuários aos medicamentos indispensáveis para sua terapêutica.

A estruturação e a implementação da AF efetiva na esfera municipal, inicia-se na conscientização, por parte dos gestores, da importância da estruturação através de investimentos em estrutura física, organização dos processos e capacitação permanente dos trabalhadores envolvidos com as atividades que compõem o ciclo da AF, de modo a tornar a distribuição de medicamentos meio viável, racional e mais eficiente (OLIVEIRA, et al 2010).

A ineficiência na prestação dos serviços de saúde e dispensação de medicamentos derivam de um conjunto de fatores, sendo um dos principais a insuficiência numérica de farmacêuticos, conforme dados apresentados. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2016) Da mesma forma, a insuficiência no atendimento, por parte do município, da demanda por medicamentos tem resultado na inversão das vias de acesso. Se antes os usuários do SUS utilizavam a via judicial como último recurso, ao longo dos anos a judicialização tem se mostrado como o caminho mais rápido e seguro de obtenção dos serviços ou medicamentos pleiteados.

As informações do presente estudo são relevantes aos processos judiciais e demonstram que a gestão dos órgãos responsáveis pela distribuição de medicamentos

e insumos, quer por insuficiência de recursos, quer por desorganização, quer por excesso de burocracia, não cumpriram de forma eficaz seu papel.

Os resultados encontrados apontam que no ano de 2013 não houve um bom diálogo entre os gestores e o judiciário, causando por tanto entraves, problemas que já são identificados. Devendo-se promover debates sobre estes para que haja produção científica que subsidiem os gestores para a solução destes entraves.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descrição dos indicadores de avaliação e monitoramento das demandas judiciais por medicamentos são informações capazes de embasar as ações de gestão e planejamento para avanços jurídicos, políticos, sociais e econômicos no Sistema Único de Saúde. É necessária a discussão desses indicadores entre todos os atores envolvidos nas demandas judiciais.

REFERÊNCIAS

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010.

BORGES, Danielle da Costa Leite; UGÁ, Maria Alicia Dominguez. Conflitos e impasses da judicialização na obtenção de medicamentos: as decisões de 1ª instância nas ações individuais contra o Estado do Rio de Janeiro, Brasil, em 2005. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 1, p. 59-69, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos. Relação Nacional de Medicamentos Essenciais: RENAME 2014. **Brasília: Ministério da Saúde**; 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. CONITEC. Brasília (DF): **Ministério da Saúde**; 2012. [citado em 2018 jun 19]. Disponível em: <http://conitec.gov.br>

BRASIL. Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998. Aprova a Política Nacional de Medicamentos. **Diário Oficial da União** 1998; 30 out.

CHIEFFI, Ana Luiza; BARATA, Rita de Cássia Barradas. Ações judiciais: estratégia da indústria farmacêutica para introdução de novos medicamentos. **Revista de Saúde Pública**, v. 44, p. 421-429, 2010.

- DAL PIZZOL, Tatiane da Silva et al. Adesão a listas de medicamentos essenciais em municípios de três estados brasileiros. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, p. 827-836, 2010.
- DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo; SCHWARTZ, Ida Vanessa D. Consequências da judicialização das políticas de saúde: custos de medicamentos para as mucopolissacaridoses. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 28, p. 479-489, 2012.
- FIGUEIREDO, Tatiana Aragão. **Análise dos medicamentos fornecidos por mandado judicial na Comarca do Rio de Janeiro: a aplicação de evidências científicas no processo de tomada de decisão. 2010. 146 f.** 2010. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)-Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro.
- MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialización del acceso a medicamentos en el Estado de Minas Gerais, Sureste de Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 3, p. 590-598, 2011.
- MARQUES, Silvia Badim; DALLARI, Sueli Gandolfi. Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo. **Revista de saúde pública**, v. 41, p. 101-107, 2007.
- MATO GROSSO. Secretaria Estadual de Saúde. **Assistência farmacêutica valida protocolos clínicos** [Internet]. 2016. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/4650065-assistencia-farmacautica-valida-protocolos-clinicos>.
- MATO GROSSO. Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá. **Relação Municipal de Medicamentos: REMUME.** [Internet]. 2016. Disponível em: <http://www.cuiaba.mt.gov.br/download.php?id=35969>
- MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso [Internet]. Portal Transparência.. Disponível em: https://sic.tce.mt.gov.br/47/assunto/listaPublicacao/id_assunto/167/id_assunto_item/356
- MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SCHWARTZ, Ida Vanessa Doederlein. A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 1089-1098, 2013.
- MESSEDER, Ana Márcia; OSORIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa; LUIZA, Vera Lucia. Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, n. 2, p. 525-534, 2005.
- OLIVEIRA, Luciane Cristina Feltrin de; ASSIS, Marluce Maria Araújo; BARBONI, André René. Assistência farmacêutica no Sistema Único de Saúde: da Política Nacional

de Medicamentos à atenção básica à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p. 3561-3567, 2010.

P SOARES, Amanda Queiroz; DA SILVA, Pedro Ivo; PROVIN, Mércia Pandolfo. A via administrativa como mecanismo de efetivação do acesso a medicamentos essenciais. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 2, n. 2, p. 194-207, 2013.

PAIM, Luís Fernando Nunes Alves et al. Qual é o custo da prescrição pelo nome de marca na judicialização do acesso aos medicamentos?. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 25, n. 2, p. 201-209, 2017.

PANDOLFO, Mércia; DELDUQUE, Maria Célia; AMARAL, Rita Goreti. Aspectos jurídicos e sanitários condicionantes para o uso da via judicial no acesso aos medicamentos no Brasil. **Revista de salud pública**, v. 14, p. 340-349, 2012.

PEPE, Vera Lúcia Edais et al. A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p. 2405-2414, 2010.

PEPE, Vera Lúcia Edais et al. Caracterização de demandas judiciais de fornecimento de medicamentos" essenciais" no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 3, p. 461-471, 2010.

PEPE, Vera Lucia Edais; VENTURA, Miriam; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S. Manual indicadores de avaliação e monitoramento das demandas judiciais de medicamentos. **Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca**, 2011.

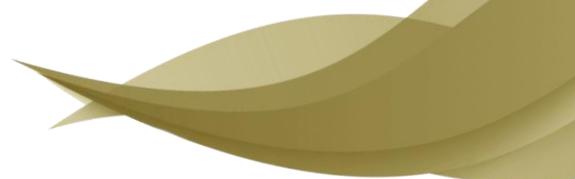
PEREIRA, José Gilberto; PEPE, Vera Lúcia Edais. Acesso a medicamentos por via judicial no Paraná: aplicação de um modelo metodológico para análise e monitoramento das demandas judiciais. **Revista de Direito Sanitário**, v. 15, n. 2, p. 30-45, 2014.

RONSEIN, Juanna Gabriela et al. Análise do perfil das solicitações de medicamentos por demanda judicial no estado de Santa Catarina no período de 2005 a 2008. 2012.

SANTOS-PINTO, C. D. B. Demandas judiciais por medicamentos e estratégias de gestão da assistência farmacêutica em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul [tese].[internet] **Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2013.**

TORRES, I. D. C. Judicialização do acesso a medicamentos no Brasil: uma revisão sistemática [dissertação]. **Salvador: Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva**, 2013.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; ZUCCHI, Paola. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 41, p. 214-222, 2007.



CAPÍTULO XIII

DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) CONTRA A NOVA POLÍTICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS

Talyson Monteiro Alves ¹

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

RESUMO

A evolução clássica da política brasileira de agrotóxicos foi marcada pela ótica da proteção. Todavia, novos desafios, hoje, contrariam a política até então vigente e faz surgir um movimento, cada vez mais forte, pela flexibilização de normas. Nesse cenário, percebe-se o surgimento de uma nova política sobre tema, mas desta vez, tendo o agronegócio como protagonista. Desse modo, os efeitos desta nova política já são tangíveis, o que nos leva a discutir a constitucionalidade de tais ações. Posto isso, este trabalho tem como objetivo promover um debate acerca da existência de uma nova política brasileira sobre agrotóxicos em suas principais questões. Para realizar este trabalho foi utilizado o método de pesquisa dedutivo e o tipo de pesquisa bibliográfica e documental, através da abordagem qualitativa. Conclui-se que a nova política de agrotóxicos é inconstitucional e, por consequência, atacável por meio da ADPF.

Palavras-chave: Saúde. Meio ambiente. Políticas públicas. Agrotóxicos. Constitucionalidade.

1. INTRODUÇÃO

Desde a revolução verde, na década de 50, a agricultura, com o apoio direto do governo federal, passou por um processo modernização, o que demandou novos produtos e tecnologias que possibilitasse à ampliação da produção. Esse novo cenário provocou o uso intensivo de fertilizantes e agrotóxicos e fortaleceu o mercado de agroquímicos, que contou, inclusive, com o incentivo governamental de créditos para expansão da oferta e demanda do uso de agrotóxicos.

No entanto, os resultados “positivos” das safras escondiam os riscos da utilização de agrotóxicos. Assim sendo, entre as décadas de 70 e 80 começaram a surgir movimentos que reivindicavam maior controle sobre a comercialização e o uso de agrotóxicos (FRANCO; PELAEZ, 2016). Os esforços foram válidos e, nesse período,



diversas normas, tais como a lei 7.802 de 1989 (lei dos agrotóxicos), foram criadas para proteger a saúde e o meio ambiente.

Mais recentemente, a política pública nacional de agrotóxicos tem sofrido mudanças. É notório que se iniciou um processo de formulação de uma nova agenda governamental sobre o tema. Tais mudanças são atestadas por diversos indicadores (aumento do número de registros de agrotóxicos, flexibilização de normas, mudanças na classificação toxicológica) e, ainda, por reiteradas condutas e declarações, emanadas de autoridades públicas, sobre diretrizes governamentais acerca do tema, que possuem relevantes controvérsias do ponto de vista da proteção constitucional à saúde e ao meio ambiente.

O objetivo desta pesquisa é promover o debate acerca do tema, trazendo novas questões que possam contribuir com a identificação de uma nova política nacional de agrotóxicos e suas implicações. Para tanto, este trabalho foi organizado em quatro tópicos, no qual é abordado, respectivamente, o conceito de agrotóxico e as principais legislações sobre o tema, a dinâmica do registro e da classificação, a nova política brasileira de agrotóxicos e os apontamentos sobre a proteção à saúde e ao meio ambiente e o uso da ADPF em face do cenário atual.

Foi utilizado o método de pesquisa dedutivo e o tipo de pesquisa bibliográfica e documental, realizando uma abordagem qualitativa. Parte-se da premissa de que a Constituição eleva o meio ambiente a à saúde à categoria de direitos fundamentais e, portanto, a violação a esses direitos configuraria uma inconstitucionalidade.

2. TERMINOLOGIA, CONCEITO DE AGROTÓXICOS E LEGISLAÇÕES PERTINENTES

Venenos e defensivos agrícolas são termos comuns associados aos agrotóxicos. A discussão quanto ao termo mais correto é questionada quanto ao sentido empregado, sobretudo em razão de uma conotação ideológica. A legislação brasileira, até a Constituição de 1988, utilizava o termo “defensivo agrícola”, terminologia aceita majoritariamente pelo mercado do setor, porém, devido forte mobilização da sociedade civil quando da edição da lei nº 7.802 de 11/07/1989 e após muita negociação política, a legislação passou a adotar o termo “agrotóxico” (PERES; MOREIRA, 2003).

Posto isso, nos exatos termos do inciso I, art. 2º da lei nº 7.802 de 11/07/1989, agrotóxicos são:

- a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;
- b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento.

Este trabalho usa o termo “agrotóxicos” pois, conforme Peres e Moreira (2003, p. 24), “esse termo engloba o maior número de características necessárias à descrição das substâncias que formam tal universo, além de ser mais transparente e dotado de conotação ética para o leitor”.

A lei é a principal espécie normativa do Direito, mas não é a única. No âmbito da Administração Pública há de se falar, conforme Di Pietro (2018), no poder conferido à Administração de expedir normas gerais, inferiores à lei e que visam complementar esta para uma melhor execução. No que tange os atos administrativos existem diversos atos normativos, entre eles: instruções normativas, deliberações e decretos.

No Brasil, a principal lei que trata do tema de agrotóxicos é a 7.802 de 11/07/1989 (lei dos agrotóxicos). Por conseguinte, o principal decreto que regulamenta a matéria é o de nº 4.074 de 08/01/2002. Por fim, no âmbito do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), as principais regulamentações estão distribuídas entre instruções normativas, portarias e resoluções. Destacam-se: a portaria nº 84 de 15/10/1996 do IBAMA, a portaria nº 03 de 16/01/1992 da ANVISA e as instruções normativas conjuntas editadas pelo IBAMA, ANVISA E MAPA de nº 32 de 2005 e nº 01, nº 02 e nº 03 de 2006.

3. REGISTRO E CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DOS AGROTÓXICOS

O registro de agrotóxicos no Brasil é de responsabilidade tripartite e compete, conforme previsto no art. 3º da lei 7.802 de 1989 e regulamentado pelo decreto nº 4.074

de 2002, à ANVISA, ao IBAMA e ao MAPA. O Registro é obrigatório e compreende a avaliação agronômica, toxicológica e ecotoxicológica de cada produto, mas também estabelece recomendações e restrições que objetivam promover maior segurança na utilização de agrotóxicos (PERES; MOREIRA, 2003).

Compete aos órgãos federais, no âmbito de sua competência, estabelecer as diretrizes e parâmetros exigidos para a obtenção do registro, tendo como finalidade máxima minimizar os riscos dos agrotóxicos, seus componentes e afins (arts. 2º, 3º e 4º do decreto 4.074 de 2002).

É importante salientar que os instrumentos regulatórios mencionados surgiram com o objetivo de proteger a saúde o meio ambiente. Desse modo, o ato do registro pelos órgãos federais deve assegurar à sociedade que determinado produto é seguro. Logo, o registro deve ser um ato administrativo de cunho técnico e científico.

Nesse sentido, aduz Peres e Moreira (2003, p. 27) que:

A avaliação dos possíveis efeitos adversos à saúde humana (os agudos e principalmente os crônicos) e ao ambiente deve ser de fundamental importância para a concessão ou não do registro. Isto porque, embora a eficácia agronômica possa ser facilmente comprovada pelo próprio usuário – resultando, naturalmente, em uma maior ou menor aceitação do produto –, os danos à saúde humana e ao ambiente, na maioria dos casos, não o são.

Nessa ótica surge importante discussão da natureza do ato que concede o registro, ou seja, se o ato será vinculado ou discricionário. Conforme Di Pietro (2018), atos vinculados são aqueles em que a Administração não exerce juízo de valor acerca da conveniência ou não de seu exercício, ficando restrita a cumprir o dever imposto pela lei. Por sua vez, atos discricionários são aqueles em que a Administração exercer relativa liberdade de decisão, orientando-se pelo melhor interesse social, nos termos e limites da lei, acerca da conveniência e oportunidade.

Ensina Di Pietro (2018) que se identifica a existência da discricionariedade nos limites de atuação permitidas pela lei ao administrador, seja de maneira expressa ou quando a norma utiliza conceitos jurídicos indeterminados na descrição do motivo que determina a prática de um ato. Assim sendo, diversos dispositivos, inclusive implícitos, da lei dos agrotóxicos evidenciam que o registro é ato discricionário.

Prever o art. 3º, caput, da referida lei que os agrotóxicos só “poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis [...]” (BRASIL, 1989). Percebe-se que a própria lei determinou que a administração fixasse critérios para o registro. Ainda, é necessário enfatizar que prever o art. 3º §§ 5º e 6º da lei 7.802 de 1989 hipóteses na qual não poderá haver o registro de agrotóxicos, sendo elas:

§ 5º O registro para novo produto agrotóxico, seus componentes e afins, será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for comprovadamente igual ou menor do que a daqueles já registrados, para o mesmo fim, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei.

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:

- a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;
- f) cujas características causem danos ao meio ambiente.

As hipóteses acima descritas, além de determinar que a administração fixe parâmetros de avaliação da “ação tóxica” sobre o ser humano, ainda apresentam diversos conceitos indeterminados, tais como tratamento eficaz e danos. Tais restrições evidenciam a intenção do legislador em elevar a proteção à saúde e ao meio ambiente à condição máxima de proteção do Estado em relação ao uso de agrotóxicos, o que é corroborado pelo descrito, em especial, no §5º, que deprecia a avaliação agrônômica, em relação à avaliação toxicológica e à ecotoxicológica.

Outra característica que indica que o ato de registro é discricionário é prevista no art. 5º §2º da lei dos agrotóxicos que dispõe: “§ 2º A regulamentação desta Lei

estabelecerá condições para o processo de impugnação ou cancelamento do registro [...]” (BRASIL, 1989). Ora, se ato vinculado fosse não poderia ser revogado, mas somente anulado. O ato vinculado resulta de um direito subjetivo, logo, não está submetido ao juízo valorativo da administração, mas sim ao procedimento de anulação, no qual deve-se demonstrar a ilegalidade, o que não é exigido, no artigo citado.

Nesse contexto, a administração não está vinculada a registrar novos agrotóxicos, devendo, por isso, observar o interesse social preponderante, que rejeita a autorização desenfreada dessas substâncias, não sendo a avaliação risco-benefício uma ponderação razoável diante a perspectiva da proteção à saúde e ao meio ambiente.

Quanto ao modo de ação da substância em relação ao organismo alvo ou natureza da praga, existem diversas classificações para os agrotóxicos, sendo as mais comuns as de inseticidas, fungicidas, herbicidas, raticidas, fumigantes e moluscicidas (SAVOY, 2011). Por outro lado, no que tange a classificação legal de risco, o art. 7º da lei 7.802 de 1989 C/C arts. 6º, I e 7º, II do decreto 4.074 de 2002 estabelecem que deve constar nos rótulos de embalagens e para fins de identificação de agrotóxicos, informações acerca da classificação toxicológica e do potencial de periculosidade ambiental.

Acerca da classificação toxicológica prevista na lei 7.802 de 1989, aduz Savoy (2011) que esta é de fundamental importância para a análise da letalidade em relação ao ser humano. Todavia, essa classificação de risco possibilita tanto a identificação dos agrotóxicos e seus efeitos adversos, bem como serve para determinar protocolos de segurança sobre uso e descarte de embalagens que minimizem os riscos de contaminação do ambiente e impactos na saúde.

O art. 6º, I do decreto 4.074 de 2002 determina que compete ao Ministério da Saúde classificar toxicologicamente os agrotóxicos, seus componentes, e afins. Posto isso, na portaria nº 03 de 16/01/1992, da Secretaria de Vigilância Sanitária, foi fixado os níveis toxicológicos, bem como os critérios para classificação.

Os critérios de fixação consideram a dose letal mediana, medida por MG/KG de massa corporal, em formulações líquidas e sólidas, e a concentração letal mediana, medida por MG/L de ar inalado por 1h. Ainda, a classificação também é determinada com base em sintomas clínicos de irritação dérmica, irritação ocular e inalatória.

Tabela 1 – Classificação toxicológica conforme portaria nº 03 de 16/01/1992 da Secretaria de Vigilância Sanitária.

Classe I	Extremamente tóxico
Classe II	Altamente tóxico
Classe III	Medianamente tóxico
Classe IV	Pouco tóxico

Fonte: adaptado de Brasil (1992).

No entanto, no dia 23/07/2019, a ANVISA aprovou o novo marco regulatório para agrotóxicos. A aprovação deu-se após a realização de consulta pública e passou a ter eficácia após a publicação no Diário Oficial da União, em 31/07/2019, da RDC nº 294 de 29/07/2019. A nova classificação segue o padrão do Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS) e é dividida, conforme a tabela abaixo, em seis categorias, que não considera a irritação dérmica, ocular e inalatória para classificar a toxicidade de substâncias, mas somente o potencial de letalidade destas (BRASIL, 2019a).

Tabela 2 – Classificação toxicológica de agrotóxicos pelo sistema GHS.

Categoria I	Extremamente tóxico
Categoria II	Altamente tóxico
Categoria III	Moderadamente tóxico
Categoria IV	Pouco tóxico
Categoria V	Improvável de causar dano agudo
Não classificado	Produto não classificado

Fonte: autoria própria.

É importante a adequação da classificação de risco toxicológico ao padrão internacionais, todavia, o GHS carece de maiores discussões quanto aos efeitos práticos de sua utilização no âmbito da proteção à saúde e ao meio ambiente. A implantação, imediata, do sistema GHS já resultou, conforme verificado na Resolução nº 2.080 de 31/07/2019 da ANVISA, na reclassificação de 1.942 agrotóxicos. Antes da reclassificação, conforme a ANVISA (BRASIL, 2019b), 702 produtos eram considerados extremamente tóxicos e, após, este número foi reduzido para 43.

A problemática do novo sistema reside na sua eficácia imediata sem que houvesse uma prévia e ampla campanha educativa direcionada aos consumidores.

Convém lembrar que a antiga classificação esteve em vigor durante vinte e sete anos e, ainda assim, o acesso à informações sobre riscos e cuidados no manuseio dos agrotóxicos é inalcançável ou geram entendimentos distorcidos para diversos trabalhadores rurais (PERES; MOREIRA, 2003).

Como já exposto, o sistema GHS não considera a irritação dérmica, ocular e inalatória para classificar a toxicidade de substâncias, o que possibilitou uma expressiva diminuição no número de agrotóxicos classificados como extremamente tóxicos. Ocorre que esta mudança de classificação não anula os efeitos adversos dessas substâncias. Desse modo, a mudança dos critérios de classificação não somente induz ao erro, como também prejudica a percepção dos riscos pelo trabalhador rural, que, subjetivamente, tende a não observar, com rigorosidade, protocolos de segurança para a saúde e para o meio ambiente ao utilizar agrotóxicos pouco tóxicos se comparado aos extremamente tóxicos (PERES; MOREIRA, 2003).

Por sua vez, determina o art. 7º, II do decreto 4.074 de 2002 que compete ao Ministério do Meio Ambiente “realizar a avaliação ambiental, dos agrotóxicos e afins, estabelecendo suas classificações quanto ao potencial de periculosidade ambiental”. A classificação supramencionada foi detalhada pela portaria de nº 84 de 1996 do IBAMA e baseia-se nos parâmetros de bioacumulação, persistência, transporte e de toxicidade a diversos organismos, e, ainda, de potencial mutagênico, teratogênico e carcinogênico. O potencial de periculosidade é classificado em quatro classes: classe I, altamente perigoso; classe II, muito perigoso; classe III, perigoso e; classe IV, pouco perigoso (BRASIL, 2002).

Assim sendo, alterações substanciais que obscurecem a política de classificação oferecem riscos ao equilíbrio entre o uso de agrotóxicos e a preservação do meio ambiente e da saúde. Sob outro aspecto, o direito do consumidor à informação também possui natureza constitucional e não resta claro se houve uma prévia e efetiva campanha educativa preventiva destinada, sobretudo, aos pequenos e médios produtores rurais, principais consumidores e grupo mais exposto à toxicidade dos produtos.

4. NOVA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS

Para que possamos demonstrar a existência de uma política pública sobre o tema, utilizaremos como instrumento metodológico o estudo de Kingdon (2014) (*Multiple Streams Model*) que, conforme Capella (2007), se mostrou exitoso quando de sua aplicação em diversos continentes. O autor se propõe a explicar de que forma as agendas governamentais são construídas e alteradas, mas também como se origina uma política pública.

Kingdon (2014) busca compreender como e quando uma questão se torna importante para um governo e entende as políticas públicas como um conjunto que resulta de quatro processos: a definição de uma agenda, a delimitação de alternativas para a formulação de políticas, a escolha da alternativa e, por fim, a implementação da decisão.

O autor desenvolveu o modelo dos múltiplos fluxos considerando, em especial, as etapas pré-decisórias: a definição da agenda e as alternativas para formulação das políticas e defende que existem três fluxos, relativamente independentes entre si, que, ao convergirem, possibilitam mudanças na agenda, de modo que uma determinada questão poderá integrá-la.

O primeiro fluxo (*problems*), busca explicar quando as questões se tornam um problema. Para Kingdon (2014), questões são fatos percebidos pela sociedade, mas que não recebem atenção, tornando-se um problema somente quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Esse agir é motivado por indicadores, eventos, símbolos ou feedbacks, todavia, as questões não se tornam automaticamente problemas.

No segundo fluxo (*policy stream*), Kingdon (2014) trata do conjunto de alternativas e soluções, explicitando que estas não surgem, necessariamente, de problemas específicos. Para o autor, reside nesse fluxo o que ele chama de *community of specialists*, ao qual incube formular ideias e, acerca destas, ele busca explicar o fluxo através da analogia da “seleção natural”, na qual só as ideias mais adaptadas, ou seja, as tecnicamente e economicamente viáveis, sobrevivem

O terceiro fluxo é a dimensão política (*politics stream*) e, segundo Kingdon (2014), é composto de três elementos que exercem influência sobre a agenda

governamental: clima ou humor nacional, que se caracteriza pela aceitabilidade da população em relação a novas políticas; as forças políticas organizadas, exercidas por grupos de pressão ao apoiar ou não questões específicas e; as mudanças estruturais, compreendidas como alteração de pessoas quanto aos cargos em órgãos e empresas públicas, mudanças na composição do parlamento, posse de novos gestores, modificação de competência, etc.

Conforme Capella (2007), quando reunidos os três fluxos surge o momento propício para a mudança, o que permite que questões ascendam à agenda. Kingdon (2014), denomina esse momento como “janela de oportunidades”. Com as janelas abertas, ocorre a junção de fluxos e entra em cena a figura dos atores no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas.

Segundo Kingdon (2014), um dos principais atores responsáveis pela promoção dessas mudanças são os *policy entrepreneurs*, aqui compreendidos como os empreendedores da política, “defensores que estão dispostos a investir seus recursos-tempo, energia, reputação, dinheiro - para promover uma posição em troca de ganhos futuros antecipados na forma de materiais, objetivos, ou benefícios solidários” (KINGDON, 2014, p. 179, tradução nossa)¹.

Esses agentes integram, com frequência, altos postos do governo, ou, inclusive fora deste e são especialistas em aproveitar oportunidades para defender os seus interesses. Na conjectura governamental, sem desconsiderar senadores, deputados, ministros, assessores e representantes de grupos de interesses, o Presidente exerce o poder de maior influência e visibilidade.

Kingdon observa que as alianças políticas eleitoral são peças fundamentais que também influenciam a composição da agenda governamental:

Uma parte das eleições-campanhas e promessas de campanha pode afetar as agendas das políticas governamentais. Como parte da atração de grupos e indivíduos durante uma campanha, os candidatos presidenciais prometem ação em muitas frentes políticas. Uma vez no cargo, é possível que essas promessas

¹ No original: “Advocates who are willing to invest their resources-time, energy, reputation, money-to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits.”

afetem de forma bastante direta as agendas dos novos governos (KINGDON, 2014, p. 62, tradução nossa)¹.

Posto isso, é preciso demonstrar a aplicação dos três fluxos da formulação de políticas públicas do modelo teórico analisado em relação à realidade brasileira acerca da política de agrotóxicos.

O ponto de partida é o fluxo do *problems*, ou seja, quando a questão dos agrotóxicos despertou a atenção do governo e se tornou um problema? Nesse sentido, conforme Franco e Pelaez (2016), o Brasil intensificou o consumo de agrotóxicos a partir da década de 50, o que se deu através da influência dos princípios da revolução verde, que preconizou o uso intensivo de novas ferramentas e insumos na produção agrícola.

Ainda, aduz Franco e Pelaez (2016) que a revolução verde no Brasil contou com o apoio direto do governo federal que, através do decreto 21.114 de 1934, possibilitou a expansão da oferta e demanda de agrotóxicos, mas não fazia qualquer menção aos efeitos dessas substâncias na saúde humana e no meio ambiente.

No entanto, foi somente a partir de 1971, com a criação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural e, posteriormente, com a contaminação por agrotóxicos do Rio Guaíba, em maio de 1982, que surgiu, no Brasil, a oportunidade de ascensão à agenda de problemas acerca da proteção do meio ambiente e da saúde humana, o que promoveu a edição diversos instrumentos protetivos (FRANCO; PELAEZ, 2016).

Com os novos instrumentos estabelecidos, surgem novas questões atreladas aos interesses do agronegócio, que reprimiam a “burocratização” da sistemática de registros de agrotóxicos. Nesse sentido, Franco e Pelaez (2016) relatam que no âmbito da Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos e Associação Nacional de Defesa Vegetal, existem expressivas discussões que objetivam, a título exemplificativo, a mudança do termo “agrotóxicos” e uma radical redefinição das regras acerca do registro e da comercialização.

Nesse cenário, conforme descrito por Marcello Brito (2019, p. 49) na revista *Agroanalysis* da FGV, “foi detectada uma preocupante estagnação nos ganhos de

¹ No original: “One part of elections-campaigns and campaign promises-might affect governmental policy agendas. As a part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations.

produtividade em segmentos vitais do agronegócio”. Tais preocupações se referem, principalmente, à produção de soja e são corroboradas com os dados do MAPA (BRASIL, 2018, p.37) apresentados no relatório de Projeções do Agronegócio - Brasil 2017/28 a 2027/28:

Essa preocupação é evidenciada pelo fato de que as projeções da produtividade mostram uma relativa estagnação, cuja média nacional fica em torno de 3,0 toneladas por hectare. Está projetada para atingir entre 3,4 e 3,9 toneladas por hectare no próximo decênio.

Do mesmo modo, merece destaque o comparativo entre o consumo e o aumento dos preços dos agrotóxicos. Segundo o IBAMA (BRASIL, 2020b), no ano de 2017 e 2018, o Brasil comercializou, respectivamente, 539.944,95 e 549.280,44 toneladas de ingredientes ativos de agrotóxicos. Por outro lado, nos últimos dez anos (2010-2020), verifica-se uma elevação, significativa, dos preços dos agrotóxicos que, a título exemplificativo, chega a ser de 50,60% em relação ao valor de venda do inseticida “Acefato Nortox” no estado do Mato Grosso (BRASIL. CONAB, 2020a). Assim sendo, num cenário de estagnação de produtividade, o uso de agrotóxicos, erroneamente, surgem como uma alternativa para maximizar os ganhos, no entanto, o alto custo dos produtos torna-se um empecilho a isso.

Nesse cenário, os instrumentos regulatórios e protetivos surgidos no primeiro ciclo da política brasileira de agrotóxicos têm sido alvo de questionamentos contrários e influenciado o surgimento de diversas “soluções”. Sob ótica do *policy stream*, aduz Franco e Pelaez (2016) que até a publicação do artigo:

Foi possível identificar o trâmite no Congresso Nacional de mais de trinta e cinco projetos de lei (PLs) em prol da alteração da Lei de Agrotóxicos e de seus regulamentos. Os PLs propõem mudanças semelhantes, como: a concentração da regulação em um só ente público; [...] a concessão de apoio estatal ao uso de agrotóxicos; [...] a redução dos estudos exigidos para os pleitos de registros, no intuito de acelerar o trâmite avaliatório para logo se disponibilizar o produto no mercado; o intento em barrar restrições dos entes reguladores ao uso de agrotóxicos rentáveis economicamente; e a tentativa em alterar a denominação legal do insumo para "defensivo agrícola" ou "agroquímico", eliminando o atual conceito de "agrotóxico".

Quanto ao aspecto do *politics stream*, nota-se que, do ponto de vista do clima ou humor nacional, a mudança de governo favorece uma maior aceitação da opinião pública em relação a novas políticas, o que é vivenciado no Brasil em relação ao último pleito eleitoral de 2018.

Ainda, as proposituras acima descritas, que repercutem no cenário político atual, ganharam destaque, sobretudo, com o avanço da Frente Parlamentar da Agropecuária que, no ano de 2020, conta com a participação de 284 parlamentares do Congresso Nacional, sendo 39 senadores e 245 deputados. Logo, uma representação de números significativos como os vistos adquire grande capital de poder político e exerce forte influência na agenda governamental.

Nesse contexto, também verifica-se mudanças ideológicas na composição do Congresso Nacional, bem como diversas nomeações para cargos do executivo da União, de Ministros, secretários e diretores ligados à causa agropecuária. Essas mudanças possibilitaram um ambiente político “amigo”, ao ponto de haver, inclusive, declarações do Presidente da República, conforme noticiado pelo Estadão (2019), no sentido de assegurar que o governo federal pertence à bancada ruralista.

Por tais fatos, é perceptível, a título exemplificativo, uma mudança considerável no aumento do número de registros de agrotóxicos que, muito embora tenha ganhado destaque a partir de 2015, foi somente com a conjectura eleitoral do final de 2018 que surgiu a *policy windows* que resultou, no ano de 2019, na junção dos fluxos (*coupling*), nos mesmos termos e contextos já abordados. Posto isso, é notório, como será abordado a seguir, que a nova política pública brasileira de agrotóxicos, hoje, já se encontra em plena execução e surte efeitos.

5. DA PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE E O CABIMENTO DA ADPF EM FACE À NOVA POLÍTICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS

A temática dos agrotóxicos é conexas a diversos direitos constitucionais. Sob uma ótica da proteção, o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são diretamente oriundos do direito à vida. A saúde, direito fundamental, compreende, nas lições de Fernandes (2017) uma dupla dimensão: a preventiva e a curativa.

O direito à saúde está previsto no art. 196 da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Do mesmo modo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também se revela como um direito fundamental e concebe a ideia de um mínimo existencial ambiental que conjuga, ainda, direitos sociais, objetivando a proteção do homem contra sua própria ação predatória. Nesse sentido, a violação de patamares mínimos da qualidade ambiental viola o próprio núcleo essencial da dignidade humana e do direito à vida (FERNANDES, 2017).

Por sua vez, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se positivado no art. 225 da CF/88:

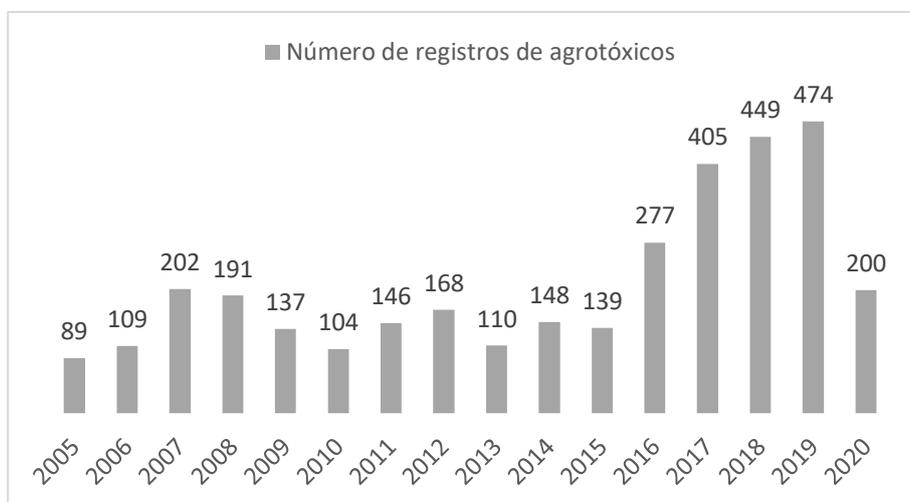
Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Sendo ambos direitos fundamentais, estes, conforme Mendes e Branco (2018) possuem, também, uma dimensão objetiva (que não se restringe às relações jurídicas de prestações negativas e positivas). A dimensão objetiva dos direitos fundamentais redefine a visão tradicional de direitos individualmente considerados, atribuindo valores fundantes que sustentam o ordenamento jurídico como um todo. Logo, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais pressupõe um dever de proteção através da adoção de providências, com um mínimo de eficácia, para a defesa dos direitos fundamentais.

No âmbito da nova política de agrotóxicos, os efeitos desta são irradiantes e gera questões policêntricas. Enquanto política pública, não se trata de uma concepção subjetiva de direitos fundamentais, mas sim objetiva, que reside na promoção de ações e programas que protejam, não um “artigo”, mas o valor substancial positivado nele. Nesse cenário, é válido indagar: a atual política de agrotóxicos viola o mínimo do dever de proteção e, portanto, seria inconstitucional?

Conforme divulgado pelo MAPA (BRASIL, 2020c), desde 2015 até 19 de agosto de 2020, o Governo Federal autorizou a comercialização de 1.944 novos agrotóxicos. Conforme o gráfico abaixo, o número já é maior do que os registrados em todo o período entre 2005 e 2014 somados.

Gráfico 1 – Evolução do número de registros de agrotóxicos (2005 a agosto de 2020).



Fonte: MAPA (BRASIL, 2020c).

Em nota do MAPA (BRASIL, 2019c), o aumento no número de autorizações, sobretudo a partir de 2015, não tem sido associado a uma nova política sobre o tema, mas sim às medidas desburocratizantes, da qual podemos mencionar a adoção do sistema GHS de classificação toxicológica executadas nos órgãos responsáveis pelo registro.

Por outro lado, de todo o exposto, é evidente que a velocidade com qual tem sido registrados novos agrotóxicos no Brasil, não somente atesta a execução de uma nova política sobre agrotóxicos, como também demonstra a influência do agronegócio nas decisões do executivo federal. Além disso, visto que o registro se trata de um ato discricionário, é razoável crer que há uma conduta dirigida à violação, uma vez que o registro não é tácito.

É possível que a autorização indiscriminada da venda de novos produtos, apesar de baratear os agrotóxicos por aumentar a concorrência, indiretamente, pelos riscos de perdas na produção e diante um contexto de alta competitividade externa, potencialize a ocorrência de práticas abusivas no uso desses produtos em diversas culturas agrícolas,

o que destoa da racionalidade de proteção à saúde e ao meio ambiente, determinada pela legislação em vigor.

A título exemplificativo, os dados oficiais do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020d) elenca que entre 2010 e 2014, logo, anteriormente aos aumentos nos registros de agrotóxicos, houve 19.585 notificações de intoxicações por tais produtos. Por outro lado, no período entre 2015 e 2019, foi registrada 25.827 notificações, o que corresponde a um aumento de 24,1%. Tais números são sugestivos e podem dar-se por fatores diversos, no entanto, não nega que as “medidas desburocratizantes”, observadas no mesmo período, exercem influência sobre isso.

Uma outra questão preocupante reside nos limites de tolerância de toxicidade de agrotóxicos comercializados no Brasil e que destoa de padrões de mercados exigentes, como por exemplo, o europeu. Bombardi (2017) constata que o Acefato é o terceiro agrotóxico mais vendido no Brasil e que, desde 2013, teve sua comercialização proibida na Europa em razão do grave risco à saúde humana e ao meio ambiente. Ainda assim, como se pode observar na tabela abaixo, o Brasil não somente tolera o uso, como admite a presença de resíduos do princípio ativo em valores 20x maior do que o aceito na Europa.

Tabela 3 – Limites máximos de resíduos (LMR) de Acefato em diferentes culturas.

Cultura	LMR – Europa	LMR - Brasil
Soja	0,3 mg/kg	1,0 mg/kg (3,3x maior)
Melão	0,01 mg/kg	0,1 mg/kg (10x maior)
Citros	0,01 mg/kg	0,2 mg/kg (20x maior)

Fonte: Bombardi (2017).

Assim sendo, considerando os dados apresentados e demonstrada a existência de uma nova política sobre agrotóxicos, podemos concluir pela existência de indícios de uma situação de inconstitucionalidade e para enfrentar essa questão, o uso da ADPF revela-se como mais adequado.

Este trabalho se propõe a demonstrar o cabimento de uma ADPF contra o que vem a ser uma política brasileira de agrotóxicos. Todavia, ocorre que a política pública ambiental brasileira, da qual os agrotóxicos são uma “subpolítica”, é ampla e tem enfrentado diversos desafios em áreas distintas. Nessa conjuntura, uma ADPF revela-se adequada enquanto remédio concretizador de direitos, porém, a técnica da decisão,

considerando que a questão dos agrotóxicos faz parte um problema maior, pode sofrer alterações para lidar com o que, talvez, se configure como um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) que, por sua vez, não é objeto desse estudo.

Prosseguindo, se faz necessário abordar o cabimento do referido remédio de controle de constitucionalidade para atacar uma possível inconstitucionalidade da nova política de agrotóxicos. Vale salientar que o STF (Supremo Tribunal Federal), por diversas vezes, foi provocado através de ADPF para julgar casos acerca do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando-se o caso da ADPF 109/SP sobre o amianto. A *ratio decidendi* desta é semelhante ao que aqui se discute sobre os agrotóxicos.

O que diferencia a ADPF de outras ações de controle de concentrado é sua abrangência e objeto. Do modo geral, a ADPF se destina a reparar lesão a preceito fundamental em razão de violação por ato do poder público, inclusive ato administrativo, logo, não se restringindo à lei em sentido estrito.

Assim aduz Barroso (2016, p. 208):

Há atos administrativos, todavia, de alcance mais amplo e até de repercussão geral, como editais de licitação, contratos administrativos, concursos públicos, decisões de tribunais de contas. É possível supor, assim, que em determinadas situações de descumprimento de preceito fundamental e de relevância do fundamento da controvérsia constitucional que venha se instalar seja possível superar a regra da subsidiariedade, tornando-se admissível a ADPF.

Ainda, são pressupostos da ADPF, conforme Barroso (2016), o descumprimento de um preceito fundamental, a subsidiariedade (que aqui deve considerar que a arguição é idônea para atingir seus fins, sobretudo quando se trata de um litígio que envolve direitos difusos e que não existe outro meio para superá-la) e, por fim, a relevância da controvérsia constitucional.

Por todo o exposto, nota-se que a controversa nova política de agrotóxicos se amolda aos pressupostos elencados. Porém, é bem verdade que talvez o elemento de maior controvérsia seja a extensão do que significa preceito fundamental. Assim sendo, conforme Fernandes (2017), este se refere às normas fundamentais, materialmente e formalmente constitucionais que integram o núcleo constitutivo do Estado e da

sociedade e serve de validade para outras normas, tais como os direitos aqui já mencionados.

Por fim, no caso em tela, a competência é do STF e os legitimados ativos são os mesmos elencados no art. 103 da CF/88, quais sejam, o Presidente da República, a mesa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Governador dos Estados e do Distrito Federal, mesa da Assembleia Legislativa ou de Câmara Distrital, o Procurador Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi apresentado alguns aspectos que demonstram a existência de uma nova política brasileira de agrotóxicos. Esta nova política não irradia seus efeitos apenas no número de registros, nas massivas reclassificações toxicológicas ou, ainda, no aumento das notificações de intoxicação, mas tais indicativos nos revelam um cenário perturbador que contraria a essência do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A possível inconstitucionalidade acerca da nova política não reside nos atos administrativos considerados em si mesmo como violações à dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, mas nas questões policêntricas que englobam a dimensão objetiva destes, ou seja, a falta de políticas ambientais ou o desmantelamento das já existentes que repercutem em diversas esferas como a econômica, social, cultural e ambiental, inclusive no âmbito internacional. Posto isso, são nas políticas públicas que se concretizam os direitos e na falha (ou desmonte) destas é que reside a inconstitucionalidade enquanto dimensão objetiva dos direitos fundamentais, de modo que normas sem políticas se tornam direitos sem “remédios”.

A ADPF se constitui, por seu objeto e abrangência, como o instrumento mais adequado ao caso. Se tratando de uma política, não basta a impugnação de atos isolados, mas de todos aqueles oriundos dessa política e que não guardam congruência com os princípios constitucionais. Desse modo, resta claro que estão presentes os pressupostos de pertinência de uma ADPF em relação à nova política de agrotóxicos.

Portanto, este trabalho não encerra a discussão sobre o tema, mas pode contribuir com esta uma vez que atingiu o objetivo proposto. A questão dos agrotóxicos é sensível e não são estes, necessariamente, os vilões. Porém, é preciso ponderar entre a necessidade e a conveniência, sem que, em nenhum cenário, os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sejam esvaziados dos seus significados, afinal, sem vida nada existe.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. 454 p.

BOLSONARO à bancada ruralista: Esse governo é de vocês. **Estadão**, São Paulo, 04 jul. 2019. Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-a-bancada-ruralista-esse-governo-e-de-voces,70002904662>. Acesso em: 9 set. 2020.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: USP, 2017. 296 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s. n.], 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. ANVISA. **Novo marco regulatório para a avaliação toxicológica de agrotóxicos**. Brasília: ANVISA, 2019a. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/4340788/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+agrot%C3%B3xicos+Dicol/3e2ee4c0-0179-485b-a30b-27d9eaff696b>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. ANVISA. **Resolução 2.080 de 1º de agosto de 2019**. Divulga a reclassificação toxicológica baseada nos critérios definidos pelo Sistema GHS. Brasília, 1 ago. 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-re-n-2080-de-31-de-julho-de-2019-208203097>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. CONAB. **Consulta**: insumos agropecuários. Brasília, 9 set. 2020a. Disponível em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaInsumo.do?method=acaoListarConsulta>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. IBAMA. **Relatório de comercialização de agrotóxicos**. Brasília: IBAMA, 2020b. Disponível em: <http://ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos>. Acesso em: 9 set. 2020.

- BRASIL. MAPA. **Mesmo com aumento do registro de defensivos agrícolas venda do produto caiu nos últimos anos.** Brasília: MAPA, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mesmo-com-aumento-do-registro-de-defensivos-agricolas-venda-do-produto-caiu-nos-ultimos-anos>. Acesso em: 9 set. 2020.
- BRASIL. MAPA. **Projeções do agronegócio:** Brasil 2017/18 a 2027/28 projeções de longo prazo. 9. ed. Brasília: MAPA, 2018. 112 p.
- BRASIL. MAPA. **Registros concedidos:** 2005-2020. Brasília: MAPA, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/arquivos/RegistrosConcedidos20052020.xlsx> 2005-2020. Acesso em: 9 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de informação de agravos de notificação:** agente tóxico. Brasília: SINAN, 2020d. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinannet/cnv/Intoxbr.def>. Acesso em: 9 set. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Brasília, 8 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm. Acesso em: 9 set. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.** Lei dos agrotóxicos. Brasília, 11 jul. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm. Acesso em: 9 set. 2020.
- BRASIL. Secretaria de Vigilância Sanitária. **Portaria nº 3 de janeiro de 1992.** Brasília, 16 jan. 1992. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs1/1992/prt0003_16_01_1992.html. Acesso em: 22 set. 2020.
- BRITO, Marcello. Decisões responsáveis. **FGV Agroanalysis**, São Paulo, 8 fev. 2019. Disponível em: <http://www.abag.com.br/conteudos/interna/artigo-agroanalysis-fevereiro>. Acesso em: 9 set. 2020.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. cap. 3, p. 87-122. Kingdon (2014)
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPODIVM, 2017. 1728 p.
- FRANCO, Caroline da Rocha; PELAEZ, Victor. A (des)construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 215-232, 14 mar. 2016. Disponível em:

https://www.scielo.br/pdf/asoc/v19n3/pt_1809-4422-asoc-19-03-00213.pdf.
Acesso em: 9 set. 2020.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Todos os integrantes**. Brasília: FPA, 2020.
Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>. Acesso em: 9 set. 2020.

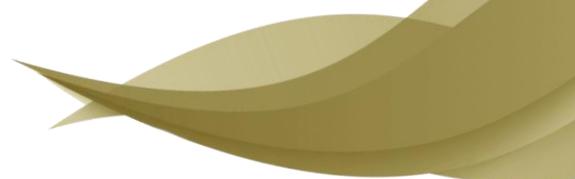
KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª. ed. Harlow: Pearson, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018. 1576 p.

PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa (org.). **É veneno ou é remédio?** agrotóxico, saúde e ambiente. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. 384 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1180 p.

SAVOY, Vera Lúcia Tedeschi. Classificação dos agrotóxicos. **Instituto Biológico**, São Paulo, v. 73, n. 1, p. 91-92, 2011. Disponível em: http://www.biologico.sp.gov.br/uploads/docs/bio/v73_1/savoy_palestra.pdf. Acesso em: 9 set. 2020.



CAPÍTULO XIV

A EXECUÇÃO DE AÇÕES CÍVEIS PÚBLICAS DECORRENTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS INSTRUMENTOS PARA UMA EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

Eduardo da Silva Fagundes ¹

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Franciscana com Láurea Acadêmica. Pós-graduado lato sensu em Direito Penal e Processual Penal pela Verbo Jurídico. Pós-graduado lato sensu em Direito Processual Civil pela CERS. Pós-graduando lato sensu em Direito Público pela Escola Paulista de Direito. Assessor Jurídico do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul.

RESUMO

O presente artigo objetiva estudar a necessidade de ressignificação das bases da teoria da execução para efetivar ações civis públicas em que se discutem políticas públicas. Para tanto, utilizou-se do método de abordagem dedutivo, uma vez que se partiu de uma premissa geral para buscar uma resposta particularizada, assim como do método de procedimento monográfico e bibliográfico. O estudo iniciou expondo as razões que levaram a judicialização da política, bem como traçando diretrizes gerais sobre o atual panorama da execução. No segundo tópico, abordou-se a crise de efetividade da execução, a qual insiste em se valer de multas pelo descumprimento, as quais vem sendo inefetivas para o cumprimento. Após expor a necessidade de mudanças, demonstrou-se instrumentos jurídicos hábeis a colaborar com a concretização dos direitos. Sobre estes, apontou-se os meios existentes no Código de Processo Civil de 2015, assim como sobre a aplicação da teoria dos diálogos interinstitucionais e das medidas atípicas em face da Fazenda Pública. Por fim, ponderou-se sobre a aplicação de instrumentos jurídicos previstos no direito estrangeiro.

Palavras-chave: Política Pública. Ação civil pública. Execução. Efetivação. Instrumentos jurídicos.

1. INTRODUÇÃO

A emergência da Constituição Federal de 1998, com o redesenho do modelo jurídico-institucional, alçou o Poder Judiciário como centro da resolução de conflitos. Essa mudança de posição do Judiciário resultou na judicialização da política— a qual se difere de um ativismo judicial—, na medida em que os julgadores, diante da omissão do Poder Executivo e Poder Legislativo em definir políticas públicas adequadas, agem para assegurar os direitos esculpidos na Carta Magna.



No entanto, conquanto o Poder Judiciário admita o processamento de ações dessa natureza, verifica-se uma “crise de efetividade”, uma vez que a grande maioria acaba por não ser concretizada pela ausência de recursos orçamentários, bem como por um debate acirrado sobre o princípio da separação dos poderes.

A pertinência temática do trabalho se deve à necessidade de aprofundar investigações sobre a execução de ações cíveis públicas sobre políticas públicas (ACPPP), a fim de que os direitos coletivos tutelados sejam necessariamente cumpridos e atendidos quando decorrentes de decisões judiciais. A importância reside na possibilidade de buscar alternativas legais e consensuais para a plena efetividade dos direitos fundamentais.

Para isso, a escrita terá por objetivo primordial buscar novas diretrizes para aplicação dos operadores do direito na execução da ACPPP. Para atingir tal propósito, apurar-se-á sobre instrumentos previstos no direito estrangeiro referentes à ações análogas, assim como ponderar-se-á sobre a subsistência das atuais premissas que embasam o processo coletivo e investigar-se-á, com base no diálogo das fontes, a possibilidade introdução de novos procedimentos.

Não há dúvidas que a ação civil pública para promover políticas públicas é um importante meio para assegurar o adequado funcionamento da democracia. Por outro lado, não basta o ingresso em Juízo, sendo necessário se preocupar com a efetivação dos direitos nessa nova era, conforme tão defendido por Noberto Bobbio. Dentro desse contexto, a problemática central deste trabalho reside em indagar de que forma as execuções de ações civis públicas podem trazer resultados efetivos para a sociedade, especialmente perquirindo sobre quais instrumentos jurídicos poderão ser utilizados para esse fim.

Com o intuito de responder a problemática supracitada, o trabalho foi produzido a partir do método de abordagem dedutivo, uma vez que se partirá de uma premissa geral (ação civil pública decorrentes de políticas públicas) para buscar uma questão particularizada (meios efetivos para alcançar o êxito da premissa geral), assim como porque este método legitima a adoção de uma teoria de base para avaliar o fenômeno escolhido (MEZZARROBA, 2008, P.66-69). Já o método de procedimento será monográfico e bibliográfico, pois será realizado um estudo de caso, com base no

microsistema coletivo e na literatura internacional, para encontrar soluções adequadas para o problema proposto.

O trabalho, a fim de cumprir com o método dedutivo, está estruturado em três capítulos, a iniciar pelo de maior abrangência e generalização. Assim, no primeiro, discorrer-se-á sobre o modelo tradicional da execução no Brasil, apontando os acertos e insuficiências, bem como a necessidade de judicialização da política. No segundo, pontuar-se-á sobre a crise do atual modelo, na medida em que não se assegura uma resposta satisfativa em tempo hábil, especialmente pela ausência de meios processuais adequados para a efetivação de direitos coletivos. Por fim, na última etapa, expor-se-á sobre a possibilidade de novos meios de efetivação, valendo-se da teoria do diálogo das fontes, dos novos procedimentos do Código de Processo Civil e de ferramentas consolidadas no direito alienígena.

2. O MODELO TRADICIONAL DA EXECUÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: ACERTOS E DESACERTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

A emergência da Constituição Federal de 1988 consolidou um novo período em *terrae brasilis*. A histórica constitucional brasileira foi marcada pela centralização de poder no Poder Executivo, o qual tinha o ônus de realizar as políticas públicas e estava quase imune às influências dos demais poderes. No entanto, desde a reconfiguração ocidental pós-Guerras Mundiais, exsurge um novo paradigma constitucional, o qual transforma substancialmente a política civilizatória dos povos: o neoconstitucionalismo.

Para Daniel Sarmento (2016, p.177), o neoconstitucionalismo é um novo modelo constitucional, em que, dentre outras características, tem na valorização dos princípios jurídicos, na constitucionalização do direito, na reaproximação do direito com a moral e na judicialização da política e das relações sociais seus principais esteios dogmáticos. Dentro desse contexto, verifica-se que esse rearranjo institucional desloca o poder da esfera predominante do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário, porquanto a abertura semântica e a imprecisão normativa de princípios assegurados na Constituição Federal geram uma judicialização para a garantia de direitos (SARMENTO, 2016, p.175-179). Com isso, o princípio rígido da separação dos poderes tem uma certa atenuação,

na medida em que o protagonismo judicial em defesa dos valores constitucionais passa a ser preponderante.

Por tudo isso, a solução de certas demandas coletivas perpassa por demandas no Judiciário. Dentre essas demandas, a omissão generalizada da Administração Pública em efetivar direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal vem, cada vez mais, ganhando azo na jurisprudência dos Tribunais. Isso, porquanto, apesar da necessária autocontenção do Judiciário, diante da reconfiguração do papel do juiz em um neoconstitucionalismo, seu papel de guardião da Constituição também legitima a adoção de medidas adequadas para assegurar os direitos básicos, especialmente os interligados diretamente à dignidade da pessoa humana.

Um exemplo da possibilidade de ingerência no caso de omissão generalizada é o caso do sistema prisional brasileiro. Em decisão, o ministro Marco Aurélio pontuou que a massiva violação de direitos fundamentais, decorrente da falência das políticas públicas, depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, pelo que a transgressão à dignidade humana legitima atuação mais assertiva do Poder Judiciário (BRASIL, 2015, p.12). No mesmo sentido, esclareceu que o princípio democrático não impede a intervenção na situação, especialmente “quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas” (BRASIL, 2015, p.14), as quais são barreiras para a efetividade da proteção constitucional e internacional dos direitos humanos.

Dito isso, constata-se que a judicialização de políticas públicas, situação que, há pouco tempo, permanecia incólume da intervenção de outros poderes, já é uma realidade neste país. Evidente que tal situação é excepcional, devendo respeitar os parâmetros e a independência dos poderes, sendo possível apenas em casos de uma omissão generalizada e que afeta diretamente direitos fundamentais, sob pena de se instalar uma juristocracia.

Pois bem. A efetivação procedimental dessa judicialização, na maioria esmagadora dos casos, ocorre por meio de uma ação civil pública (ACP) ajuizada pelo Ministério Público (MP). As amplas funções institucionais conferidas ao Ministério Público pela Carta Magna (artigo 129) coligados à abertura semântica das possibilidades de ajuizamento da ACP, ambos influenciados pela constitucionalização do direito, criam um ambiente legítimo para a apresentação dessas demandas. Conquanto existam

outros meios disponíveis para tanto (mandado de injunção, ação de inconstitucionalidade por omissão, ação popular), devido aos fatores acima listados, a ACP acaba por ser preponderante, até mesmo porque passível de ser utilizada em todas instâncias e Comarcas.

Como referido na introdução, o objetivo deste trabalho não é discorrer sobre os requisitos e/ou legitimidade da ACP, mas, sim, sobre os modos da sua execução, a fim de encontrar alternativas hábeis para sua efetivação. Inclusive, esclarece-se que não se focará no propalado processo estrutural, buscando alternativas já neste modelo vigente.

Deve-se fixar que ação civil pública para política pública (ACP para PP) tem por objetivo impor uma obrigação de fazer aos entes públicos. Obrigação de fazer é conceituada como uma obrigação positiva em que a prestação consiste no efetivar de uma tarefa ou atribuição (TARTUCE, 2017, p.250). A multa é o meio tradicionalmente utilizado na inércia do Poder Público em cumprir com a obrigação, porquanto as medidas do artigo 84, §5º, do Código de Defesa do Consumidor têm pouca efetividade na execução de ACP para PP, uma vez que trazem obrigações incompatíveis com o objeto pleiteado nesse modelo de ação, pelo que, geralmente, a multa diária segue sendo a única sanção aplicável.

Feita essas anotações, é necessário fazer um balanço sobre a atual legislação. Pelo que se pode perceber, a previsão de medidas atípicas e a possibilidade de resultado prático equivalente são situações a permitir possíveis avanços na execução. No entanto, ainda se constata um déficit democrático na participação do cidadão, na medida em que não há meios para sua participação em um processo judicial que o afeta diretamente, assim como pelas multas impostas não reverterem diretamente ao local que sofre com a falta de políticas públicas, uma vez que os valores são destinados a Fundos, os quais, por muitas vezes, não retornam diretamente para a população prejudicada.

Na verdade, observa-se que a execução tem se revelado morosa, demasiadamente onerosa e, por muitas vezes, inadapável aos procedimentos ordinários do Judiciário (CABRAL, 2018, p.2), pelo que é necessário buscar alternativas para a solução do problema. Destarte, a execução tradicional vem sendo insuficiente para atender às demandas hipercomplexas de políticas públicas, pelo que a busca pela efetividade necessita romper com a atual crise executiva das ações coletivas para imposição de políticas públicas.

3. A CRISE DO ATUAL MODELO DE EXECUÇÃO: A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DAS BASES JURÍDICAS

O sistema de execução das ações civis públicas brasileira, como visto alhures, enfrenta sérios déficits de implementação do direito assegurado. Sabe-se que com a introdução da duração razoável do processo como uma garantia constitucional (artigo 5º, LXXVIII) assim como com o artigo 4º, caput, do Código de Processo Civil, obter a atividade satisfativa jurisdicional é um direito de todo cidadão.

Essa crise da execução, a qual não é exclusividade das ações coletivas, perpassa pela insistência na separação entre a fase executiva e de conhecimento—mantida pelo Código de Processo Civil de 2015—mesmo que de forma mais simplificada. O entendimento de formar um título para somente depois concretiza-lo é resultado da tradição de um processo individual, o qual busca solucionar um problema pretérito, sendo insuficiente para demandas coletivas (VITORELLI, 2018, p.8). Por isso, há uma necessidade de romper com essa demarcação rígida entre os procedimentos, uma vez que, nas palavras da Edilson Vitorelli:

Exigir que um litígio seja integralmente julgado para depois ser implementado significa exigir que a decisão seja aplicada em um mundo que não mais existe. Por essa razão, ela se tornará injusta ou, no mínimo, ineficaz. Como demonstra a experiência norte americana em processos estruturais, a decisão judicial, na fase de conhecimento, se limita a reconhecer a ilegalidade da situação e, quando muito, a fixar metas para sua solução (VITORELLI, 2018, p.9).

Esse modelo tradicional, apesar de ser útil para demandas individuais, torna-se desrazoado para implementação de direitos coletivos *lato sensu*. A ideia de um processo sincrético, o qual está desenhado em alguns institutos da norma processual, parece ser medida mais consentânea à resolução de direitos transindividuais. Isso, porque, em processos dessa natureza, deve se apartar a necessidade de decidir um direito delimitado, como expressão tradicional da pacificação de lide, para atuar como intermediário de uma solução cooperativa (ALMEIDA e DEUS, 2019, p.5).

Por esses motivos, constata-se que as normas processuais da execução são alicerçadas em demandas individuais, sem ter uma preocupação concreta com as demandas transindividuais. Ressalta-se que, nas palavras de Lênio Streck, há uma crise no modo de produção jurídica que se instala justamente porque a dogmática jurídica, em plena sociedade transmoderna e repleta de conflitos transindividuais, trabalha com

a perspectiva de resolver conflitos individuais, sendo tal modelo resultante de um modelo-liberal-normativista- individualista, o qual, hodiernamente, torna-se escasso (STRECK, 1999, p.33).

Os comandos sentenciais dessa natureza não devem se limitar à procedência ou improcedência, sendo necessário recorrer a novas vias de definição jurisdicional, especialmente para que extraia uma solução adequada a partir do contraditório exercido (ALMEIDA e DEUS, 2019, p.9-10). O modelo tradicional de jurisdição, com isso, sofre uma forte ruptura em um de seus elementos essenciais, porquanto será necessário ressignificar as suas bases jurídicas para encontrar respostas mais condizentes com a realidade social e com os direitos fundamentais.

Deve-se salientar, por oportuno, a necessidade de o Juízo respeitar os limites hermenêuticos de intervenção em ações desse modelo. O entendimento jurídico deve ser “reduzido ao limite do absolutamente necessário, para então priorizar uma construção multidisciplinar de ideias onde o Direito seja apenas um dos atores do processo” (ALMEIDA e DEUS, 2019, p.5). O ativismo do Judiciário, em matéria de política pública, não deve ignorar o seu déficit de conhecimento e a deferência diante dos especialistas, porquanto um voluntarismo judicial exacerbado pode comprometer a própria execução das demandas coletivas (SARMENTO, 2016, p.384).

Além de questões procedimentais e referentes às formas de comando sentencial, torna-se necessário transformar a questão probatória. Isso, porquanto não se deve limitar as provas a uma única fase procedimental, mas, sim, permitir a sua revisitação, a fim de garantir o direito discutido de forma adequada às normas orçamentárias e ao planejamento institucional (ALMEIDA e DEUS, 2019, p.9). A participação efetiva do Poder Público durante a ação é um elemento imprescindível para a concretização do direito discutido, uma vez que há a necessidade de adequar os comandos jurisdicionais ao seu orçamento, o qual deverá ser realizada pelos especialistas da Administração Municipal.

Dentro desse panorama, exsurge mais um entrave para a adequação da execução da ACP para PP. As questões políticas, invariavelmente, acabam por influenciar, tanto a questão da duração de mandatos quanto o prestígio adquirido ou não para questões eleitoreiras com a concretização dessa ACP. A solução para afastar desse predador externo (política) é lembrar que as execuções são movidas em face do

ente público (Município, Estado, União), pelo que os comandos sentenciais e acordos firmados pelos administradores à época constituem uma obrigação para os novos mandatários. Essa posição diametralmente oposta entre Judiciário e Executivo, amenizando, aliás, uma rígida separação entre os Poderes, não tem o condão de paralisar a discricionariedade do administrador público, mas sim encontrar uma resposta democrática e pública para a situação (DO VALLE, 2018, p.21).

Por todos esses motivos elencados, verifica-se que o atual panorama é insuficiente para obter uma resposta satisfativa à população. A postergação indefinida do cumprimento da obrigação resulta, por construção jurisprudencial, na redução do *quantum* da multa imposta, porquanto esta extrapolaria a proporcionalidade exigida. Por essas circunstâncias é que Edilson Vitorelli, além de criticar a ausência de meios coercitivos complementares nas obrigações fazer, sugere a exigência e pagamento imediato das astreintes aplicadas em desfavor dos entes públicos (VITORELLI, 2018, p.6).

Portanto, verifica-se que a crise do modelo executivo tradicional é acentuada em demandas coletivas, principalmente na ACP para PP. Os meios coercitivos existentes são, na maioria das vezes, ineficazes, o que acaba por impedir de o povo ter acesso aos seus direitos fundamentais. A partir disso, é que passar-se-á a discorrer sobre novos meios disponíveis para concretizar as sentenças, muitos dos quais não necessitam de modificação legislativa, conforme detalhado a seguir.

4. NOVOS MEIOS PARA EFETIVAÇÃO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS: ALTERNATIVAS AOS LEGITIMADOS PARA UMA SOLUÇÃO ADEQUADA

Com o intuito de responder a problemática em questão, investigou-se na doutrina especializada novos instrumentos para serem utilizadas nas execuções de ações civis públicas para políticas públicas. Para tanto, com o intuito de tornar realmente efetivo o comando sentencial, parte-se do pressuposto da necessidade de flexibilização do procedimento executório, especialmente nestes casos de ACP para APP. Essa flexibilização poderá se dar por três meios.

Primeiro, na medida em que se utilizar dos procedimentos do Código de Processo Civil de 2015 para adequá-lo às necessidades dos litigantes. Segundo, discutindo-se sobre a aplicação da teoria dos diálogos interinstitucionais e sobre a aplicação das

medidas atípicas, os quais podem trazer novos rumos para a “crise de efetividade dos direitos”, nos termos preconizado por Norberto Bobbio. Terceiro, aproveitar ferramentas já em utilização no direito alienígena compatíveis com a ordem jurídica nacional, uma vez que podem fornecer diretrizes inovadoras para o tema.

Dessa forma, a fim de facilitar o entendimento e permitir uma abordagem mais ampla de cada um dos tópicos anunciados, passar-se-á a discorrê-los, sempre com o objetivo principal de evidenciar novas diretrizes para aplicação dos operadores do direito na execução da ACPPP, assim como responder a problemática de como tornar as execuções de ações civis públicas efetivas para a sociedade.

4.1. Instrumentos do novo código de processo civil: a flexibilização procedimental

A flexibilização procedimental foi algo consagrado no Código de Processo Civil de 2015 (CPC). A possibilidade de as partes negociarem a forma da execução parece ser uma medida positiva para implementação. Dentro desse contexto, surgem três instrumentos/técnicas que foram aprimoradas com o CPC e trazem relevantes vantagens para a execução de ACP para PP, são elas: a calendarização processual; os negócios jurídicos processuais e a solução consensual dos conflitos.

A primeira delas, a calendarização, permite que os juízes e partes, em regime constante de diálogo e de comum acordo, estabeleçam prazos e determinam datas para a ultimação dos atos processuais (MARINONI, et.al, 2016, p.317). Isso traria uma adaptabilidade à execução, uma vez que atribui às partes o direito de amoldar as formas do procedimento aos interesses materiais, o que representa um avanço em termos de efetividade (DIDIER e CABRAL, 2018, p.4).

Essa possibilidade processual contribuiria com a definição de prazos definidos para a apresentação de cada fase para implementação da execução, assim como para formulação de plano um de trabalho e previsibilidade para a efetivação do direito. Aliás, as partes “poderiam definir um cronograma de cumprimento da decisão, com a definição de etapas e as respectivas punições pelo descumprimento (DIDIER, 2016, p.448). Há quem defenda essa medida processual especificamente em ACP para PP, em alusão à uma execução negociada, forma de *soft execution*, fundada mais na persuasão e no diálogo (MACEDO e RODRIGUES, 2018, p.10).

Com a calendarização processual, além da celeridade e economia processual, ganhar-se-ia um planejamento de médio prazo em favor do ente público, o qual, com base na negociação, efetivaria o direito em litígio de forma proporcional, em vantagens recíprocas para as partes. Por isso, um cronograma negociado de cumprimento voluntário, por meio da calendarização processual, é considerado uma medida de apoio, nos termos do artigo 461, §5º, do CPC, a fim de efetivar a tutela específica nas obrigações de fazer (COSTA, 2018, p.119). A partir da calendarização, fixar-se-ia uma regulação específica para cada etapa da execução, na forma de um cronograma negociado, o que contribuiria, sem dúvida, para a concretização da decisão (DIDIER, 2016, p.448).

Nessa toada de flexibilização procedimental, além da calendarização, outro instrumento positivado foi a possibilidade de realização de negócios jurídicos processuais (artigo 190 do CPC). Estes autorizam modificações no procedimento, com efeitos selecionados pelos litigantes, de forma a ajustar o trâmite às reais necessidades dos players processuais—autorregramento da vontade no processo civil (MACEDO e RODRIGUES, 2018, p.4). Na realidade, institui-se uma cláusula geral de negócios jurídicos processuais, influenciado pelo direito inglês (*case management*) e francês (*contrai de procédure*), o qual permite transacionar as situações processuais das partes e o procedimento (NEVES, 2018, p.389).

A doutrina tem aventado ser inúmeras as possibilidades de negócios jurídicos processuais. No caso específico, entende-se possível a formalização de um negócio jurídico para definir a forma de implementação do direito, desde que não verse sobre o direito fundamental em si e respeito o princípio da vedação do retrocesso (MACEDO e RODRIGUES, 2018, p.8-9). Também, cita-se a possibilidade redução/ampliação de prazos, a possibilidade de dispensa da execução e embargos à execução, a negociação sobre o valor das astreintes e a formalização de uma espécie de termo de ajustamento de conduta durante a execução. Além destes, entende-se como negócio jurídico processual mais efetivo para a espécie estudada, a estipulação de intervenção de terceiros atípicas ou negociadas. Há possibilidade jurídica de as “partes negociarem a participação de um terceiro, estranho ao objeto litigioso, mas que possa colaborar com a sua resolução” (MACEDO e RODRIGUES, 2018, p.9).

Para tanto, em estudo sobre a execução de políticas públicas pelo meio judicial, Macedo e Rodrigues (2018, p.10) sugerem a participação do Tribunal de Contas nestes procedimentos a fim de fornecer a sua expertise técnica para a avaliação do cronograma apresentado e sua viabilidade financeira, como também para sugerir adequações nos planos financeiros para a execução. Também, estabelecer-se-ia deveres e sanções no negócio firmado, sendo as penalidades aplicadas em casos de descumprimento ou cumprimento insatisfatório de cada etapa estipulada (MACEDO e RODRIGUES, 2018, p.10).

Dentro desse contexto, é que os meios alternativos — arbitragem, conciliação e mediação — são uma alternativa de concretização para a execução de ACP para PP, na medida em que consagrado um sistema multiportas para a solução dos conflitos, inclusive coletivos. Isso, porque admite-se a autocomposição de direitos indisponíveis, mesmo fundamentais, desde que restrito quanto ao modo, lugar, tempo e condições de cumprimento (CAMBI, 2019, et.al, p.8). A mediação, por exemplo, com a influência de um terceiro facilitador, pode favorecer a solução de conflitos envolvendo políticas públicas sociais (CAMBI, 2019, et.al, p.9).

Para tornar efetiva uma sessão de mediação nessas lides, tornar-se-ia imprescindível uma participação plural e democrática dos legitimados das ações coletivas, especialmente dos membros do Ministério Público, Defensoria Pública, representantes do Poder Executivo com especialidade na área e os da área financeira, assim como representantes do Legislativo, movimentos sociais e associações/representantes dos indivíduos diretamente influenciados (CAMBI, 2019, et.al, p.10). Isso, consagraria uma ampla participação para a solução dos litígios, o que conferiria uma legitimidade democrática, conforme defendido por Peter Haberle.

Do mesmo modo, essa ampla participação permitiria a construção de uma execução negociada. Com a exposição das capacidades financeiras do ente público, o juiz, em conjunto com os demais participantes da sessão, poderá propor um cumprimento voluntário por um cronograma pré-definido (COSTA, 2016, p.122). Diante da alta litigiosidade e complexidade, a medida mais recomendada é, por meio da solução consensual, a formulação de “um cronograma com marcos parciais que possam ser objetivamente aferidos” (TALAMINI, 2007, p.170). Inclusive, na Argentina (caso Beatriz Mendonza), obrigou-se ao Estado a apresentação de um plano integrado e

completo, com vistas a progressividade, de forma a alcançar de forma gradual as metas do cronograma (COSTA, 2016, p.122)¹. Além disso, é necessário que o acordo defina um responsável pelo monitoramento da implementação das etapas, preferencialmente alguém imparcial, como associações e movimentos sociais (CAMBI, 2019, et.al, p.11).

Dentro de tudo o que foi dito, percebe-se dois pontos em comuns. Além da flexibilização procedimental, a ênfase em soluções consensuais para a solução dos litígios. Em direitos coletivos lato sensu, insistir nas fórmulas coercitivas não é uma medida consentânea com o atual estágio de desenvolvimento do processo civil. Os instrumentos positivados pelo CPC de 2015 trazem alternativas aos *players* processuais, especialmente com a formulação de execuções negociadas, valendo-se da calendarização, negócios jurídicos processuais e mediação para a concretização dessa nova forma de executar.

4.2. Teoria dos diálogos interinstitucionais e medidas atípicas em face do Poder Público: há possibilidade de aplicação na execução de ACP para PP?

Como exposto no capítulo supra, além dos procedimentos positivados no Código de Processo civil, teorias doutrinárias também poderão fornecer subsídios para a adequada implementação de uma política pública prevista em sentença judicial. A teoria dos diálogos interinstitucionais, por exemplo, parece plenamente aplicável à hipótese estudada e consonante com a solução consensual dos conflitos.

Conforme Daniel Sarmiento (2016, p.235), o Poder Judiciário não pode atuar isolado nas demandas de políticas públicas, sendo necessário técnicas processuais flexíveis, com diálogo entre os poderes e órgãos estatais para medidas efetivas, tendo em vista a ausência de capacidade institucional dos juízes para políticas pública em contraste com as agências estatais especializadas. Esse emprego de técnicas flexíveis para a proteção dos direitos fundamentais afetados pela omissão de políticas públicas é algo mais eficaz, especialmente quando à adoção de decisões com intervenções experimentalistas ao invés de obrigações rígidas, em uma forma de controle recíproco

¹ No Brasil, também já há reflexo dessa postura no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Em acórdão, determinou-se que o Município de Canoas apresentasse, em vinte dias, o cronograma de um projeto de implantação do serviço residencial terapêutico para atendimento de pessoas com deficiência mental em situação de abandono (Agravo de Instrumento 70024042095, Relatora Desembargadora Denise Oliveira Cezar) [COSTA, 2016, p.122].

(SABEI e SIMON, 2004, p.1015-1101). Os remédios experimentalistas expõem as instituições públicas a pressões comparadas às de que sofrem o mercado ordinário, bem como, diante da transparência decorrente do diálogo, facilita a intervenção democrática dos cidadãos (SABEI e SIMON, 2004, p.1099-1101). Esse recurso dialógico constante entre os poderes constitui alternativa viável e necessário, até mesmo para evitar uma hiperpotencialização do Judiciário.

De fato, os juízes podem destravar “bloqueios políticos e sociais existentes no equacionamento de certos temas, conferindo visibilidade a questões importantes ligadas ao mínimo existencial” (SARMENTO, 2016, p.236), o que acaba por pressionar os demais poderes a realizar as medidas necessárias, sem, contudo, apresentar soluções prontas para tanto (Idem, p.236). Isso, porque, para uma solução construtiva, é imprescindível a participação de especialista para edificar uma decisão compatível com o ciclo de políticas públicas (formulação; implementação; e avaliação), porquanto desconsiderar esse movimento cíclico, geraria um grave desequilíbrio nas ações do governo (ALMEIDA e DEUS, 2019, p.5).

Salienta-se que, esse diálogo interinstitucional, além de garantir a presença dos demais poderes, exige a necessidade de participação da população para a adequada formulação dessa política. A prática experimentalista também cria oportunidades de colaboração e responsabilidade democrática, em uma formação de negociação plural e aberta (SABEI e SIMON, 2004, p.1101). Para isso ocorrer, o juiz devida delimitar as questões fulcrais e fomentar o diálogo com a sociedade, por meio de audiências e sessões públicas a permitir a participação dos interessados (VITORELLI, 2018, p.8). Com a participação das agências estatais e das sessões democráticas, verifica-se se a solução é realmente factível, bem como se existem falhas ou novas alternativas, o que permitem a reanálise constante do litígio (VITORELLI, 2018, p.8).

Salienta-se que essa forma de solução de litígio é recorrente no direito alienígena. Como exemplo, cita-se o caso da Corte Colombiana em que se reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema educação, ocasião em que o ente público deveria apresentar um plano de trabalho para ampliação das capacidades físicas, além de relatórios sobre a execução, sendo a Coordenadoria de Infância e Juventude, em articulação com a sociedade civil, Defensoria Pública e Ministério Público os responsáveis pela monitoração (SARMENTO, 2016, p.237). Inclusive, prática análoga foi

reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no caso do sistema carcerário, porém, diferentemente do caso colombiano, especialmente por ainda ser apenas uma liminar, não foram impostas obrigações e sistema de monitoramento.

Ademais, exsurgiu a discussão sobre a utilização de medidas atípicas contra a Fazenda Pública, com base no artigo 139, inciso V, do CPC. Além de ser um tema polêmico, sem unanimidade na doutrina, o exíguo trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema e, nem mesmo, de trazer conclusões propositivas sobre um assunto complexo. Na realidade, trata-se de uma opção em que, necessariamente, discutir-se-á a constitucionalidade e a possibilidade de sua efetivação.

Para exemplificar, indaga-se sobre a possibilidade de: a) proibição de determinados gastos não essenciais no orçamento, como em publicidade, enquanto não cumprida a obrigação; B) proibição de receber verba destinada entre fundos para o Município, com exceção dos repasses constitucionais; C) inscrição do ente público como devedor em cadastros de dívidas ativas; D) proibição de receber verbas de editais públicos ou de editais de fomento; E) corte de energia elétrica de órgãos públicos não essenciais. Essas medidas são válidas para uma execução que envolvem direitos fundamentais, ou seja, são constitucionais? Respeitam a proporcionalidade? Essas são perguntas para instigar o leitor sobre a profundidade e riqueza do tema, a qual está imbricado com o direito constitucional e teoria geral do direito.

Como dito, o objetivo do trabalho não é ultimar a questão, até mesmo pela profunda e duvidosa constitucionalidade. Assim, cinge-se a apontar que tais medidas têm por base o artigo 139, inciso IV, do CPC, o qual consagrou o poder do juiz de se utilizar medidas atípicas. No entanto, como aponta Talamini (2018, v. 11, p. 46-47), há um consenso doutrinário da “necessidade de consideração da proporcionalidade e razoabilidade da medida e da sua eficiência para o resultado da execução”.

Sabe-se que a máxima da proporcionalidade, na construção de Robert Alexy em sua célebre obra Teoria dos Direitos Fundamentais, exige do intérprete a análise de três submáximas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (ALEXY, 2015, p. 595). De plano, verifica-se que o subprincípio da necessidade impede a aplicação dos exemplos citados, uma vez que pressupõe a inexistência de meio menos gravoso aos direitos fundamentais passível de utilização. A possibilidade de aplicação dos mais variados instrumentos consensuais acima explicitados parece afastar a

possibilidade de imposição de uma medida tão gravosa, uma vez que violaria a proporcionalidade, bem como poderia trazer prejuízos mais severos à própria população.

Não há dúvidas que a atipicidade da execução para a concretização de uma ACP par PP é medida indispensável (DIDIER, 2018, p.227). No entanto, isso não pode servir de arbítrio e carta branca para o Poder Judiciário. A correta interpretação do dispositivo em comento parece ser a que assegura negociações executivas de cumprimento, com verificação do potencial de cumprimento por meio de programas executivos, os quais não sejam impostos pelo Judiciário, mas, sim, realizados em coparticipação e cooperação entre os envolvidos (STRECK e NUNES, 2016). Com isso, o artigo *“tornar-se-ia fonte de uma satisfação processual-jurisprudencial sofisticada e participativa dos direitos”* (STRECK e NUNES, 2016).

Por isso, é que insistir no modelo de sanção contra o ente público, além de penalizar os cidadãos, não constitui uma medida efetiva. É, por esses motivos, que a imposição dessas medidas atípicas exacerbadas contra o Poder Público ao privilegiar uma sanção política não parece adequada aos ditames conciliatórios assegurados pelo CPC, nem obedece, *prima facie*, ao postulado da proporcionalidade.

Apona-se, por oportuno, que em rápida pesquisa jurisprudencial, não se encontrou a aplicação das medidas atípicas contra a Fazenda Pública. Por fim, apesar de, *prima facie*, não ser possível essas medidas, é evidente que as circunstâncias fáticas é que moldam a norma. O caso concreto e a atitude do ente público devem ser analisados à luz da proporcionalidade, sendo que, em situações excepcionais, em casos de extrema negligência do poder público, algumas das medidas acima elencadas, desde que verificada sua constitucionalidade, pode servir de coerção psicológica efetiva para atingir o propósito da ação.

Assim sendo, essas medidas atípicas coadunam-se com o retratado no capítulo retro sobre a ampliação do espaço de negociação e flexibilização da rigidez do procedimento. Essas medidas podem alterar o panorama da execução, especialmente se utilizadas em conjunto com instrumentos previstos e consagrados no direito estrangeiro, como se verá a seguir.

4.3. Instrumentos além-fronteiras: a influência do direito estrangeiro para aprimoramento da execução

Conforme os capítulos supras, verifica-se que a grande viragem para uma maior efetividade da execução de ACP para PP perpassa pela maior negociação, flexibilização do procedimento e intenso diálogo entre os litigantes e a sociedade civil. Os exemplos do direito internacional seguem o mesmo norte, uma vez que buscam elementos concretos para materializar essa negociação e tornar possível a concretização dos direitos.

De antemão, necessário esclarecer que as ferramentas pinçadas foram escolhidas com base na possibilidade de aplicabilidade prática em *terrae brasilis*, sem a necessidade de modificação legislativa para a sua concretização. Por isso, apesar de serem originários de famílias jurídicas distintas, tais ferramentas poderão ser implementadas diretamente pelo Poder Judiciário com apenas uma adequação procedimental. Dito isso, passa-se aos exemplos.

O primeiro exemplo a ser dado advém dos Estados Unidos. Lá, conforme Vitorelli, a apresentação de relatórios periódicos sobre o cumprimento da decisão é uma obrigação imposta pelo juiz, os quais devem ser precisos e com justificativas sobre o descumprimento de metas, alocação de valores e cronograma para a próxima etapa (VITORELLI, 2018, p.10). No modelo americano também é ordinário a permissão ao autor/legitimado de acesso aos locais pertinentes ao cumprimento, como forma de fiscalizar o desenrolar, sendo tal medida imprescindível (VITORELLI, 2018, p.10). No mesmo sentido, é recorrente a nomeação de *special masters*, terceiros nomeados para fiscalizar o comando e apresentar informações periódicas, os quais devem participar dos processos decisórios futuros, assim como solicitar determinações ou recomendações ao Juízo (VITORELLI, 2018, p.11).

Exemplo dessa situação ocorreu no caso *Wyatt vs Stickney*, sobre o tratamento de pacientes psiquiátricos, em que o juiz “nomeou uma comissão de cidadãos, não especializados em saúde mental, para supervisionar as atividades de cada uma das instituições em questão” (VITORELLI, 2018, p.10).

Nesse mesmo sentido, surge, no direito comparado, a possibilidade de instituir entidades de infraestrutura específica para o cumprimento de decisões coletivas. Essa

entidade é um terceiro privado responsável pela implementação, criada para executar medidas coletivas, a exemplo das *claims resolution facilities* do direito norteamericano (CABRAL e ZANETI, 2018, p.3-4). Na realidade, funcionam como tribunais extrajudiciais, uma vez que analisam as questões fáticas e jurídicas, propondo uma solução a respeito, com independência, imparcialidade e acompanhamento dos litigantes (CABRAL e ZANETI, 2018, p.3).

Tais entidades conferem um maior previsibilidade e expertise para a formulação de soluções adequadas, além de reduzirem os custos ao ente público, uma vez que canalizam as demandas (CABRAL e ZANETI, 2018, p.5). Esse instrumento consensual deve delinear o procedimento, com possibilidade de adaptação por circunstâncias fáticas, por meio de um plano de resolução de conflitos, o qual deve definir a metodologia e o cronograma de efetivação (CABRAL e ZANETI, 2018, p.7). Inclusive, no Brasil, apesar de nomenclaturas diferentes, já se observa a recorrência dessa forma de execução¹.

Inclusive, em outras decisões internacionais, a simbiose entre diálogo internacional e a fiscalização por entidades específicas tem se mostrado efetiva e elogiável. No caso Grootbom, julgado pela Corte da África do Sul, discutia-se o realojamento de pessoas despejadas de uma área particular. Diante da omissão do Estado em providenciar medidas urgentes, a Corte determinou a reformulação da política sobre acesso à moradia, sem precisar as providências para tanto (SARMENTO, 2016, p.236). Para verificar o implemento, nomeou-se um órgão independente— *Human Rights Comission*— para supervisionar a elaboração da política pública, apresentando-se relatório à Corte (SARMENTO, 2016, p.236). Da mesma forma, na Alemanha, no caso Hart IV, oportunidade em que se debatia a constitucionalidade do benefício de assistência social, a Corte Alemã absteve-se de firmar um valor razoável, mas delimitou elementos, como parâmetros estatísticos, para a formulação de um valor adequado às variáveis fáticas (SARMENTO, 2016, p.236).

¹ Exemplo é a instituição da Fundação Renova, entidade constituída a partir do TAC firmado entre as empresas Samarco, Vale do Rio Doce e BHP Billiton com a União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e suas autarquias. O TAC estipulava que a empresa deveria firmar convênio com a EMATER, a qual seria responsável por dar suporte técnico e executar inúmeras outras medidas, como as de reassentamento dos atingidos. Outro exemplo, é a contratação pelo grupo Oi, no curso do processo de recuperação judicial, de uma fundação para criar uma plataforma digital a fim de viabilizar a mediação com milhares de credores em todo o país CABRAL e ZANETI, 2018, p.2).

Além desses elementos, com base no direito norteamericano, também se pode alavancar as execuções pecuniárias. Com base na chamada *price-rollback cy-prés* as reparações ou multas são fluidas, sendo indiretamente benéficas para a sociedade, como no caso da diminuição do valor da taxa de táxi, a qual era abusiva, por um prazo determinado, sendo a classe de usuários de táxi beneficiada de forma fluida (VITORELLI, 2018, p.12). A segunda forma de *cy-pres* é com o denominado método de distribuição organizacional, a qual, é sintetizada com precisão por Edilson Vitorelli:

A segunda modalidade de *cy-près* é o Organisational-distribution *cy-près*, que é a redistribuição dos recursos pela atuação de mecanismos públicos ou privados. Uma alternativa que vem se mostrando mais adequada que os fundos tradicionais, na experiência brasileira, é a criação de fundos vinculados a cada processo, com a destinação dos recursos definida pelo juiz e pelo Ministério Público, com a participação da sociedade. Isso garante a destinação dos valores para projetos de interesse local, vinculados ao dano que originou a arrecadação. Essa medida vem sendo adotada com grande sucesso na execução do acordo firmado pelo Ministério Público do Trabalho e a Shell/Basf, em virtude de uma contaminação ambiental que prejudicou a saúde de trabalhadores, provocando câncer e outros agravos, no Município de Paulínia/SP (VITORELLI, 2018, p.12).

Essa forma de destinação das multas adquiridas traz um avanço democrática, porquanto instiga a maior participação e interesse do cidadão. Da mesma forma, por ser mais diretamente impactado, a pressão política sobre os entes públicos tende a surtir certo efeito. Por isso, essa forma de *cy-prés*, revoluciona a destinação das penas pecuniárias, demonstrando maior efetividade do Poder Judiciário, bem como maior participação social dos envolvidos.

Além dessas medidas, a proteção do sistema interamericano de direitos humanos também pode auxiliar na construção de uma resposta, porquanto os órgãos internacionais estão habituados a exigir obrigações de fazer complexas. Um dos métodos mais utilizados é a divulgação de relatórios periódicos que exercem o poder de *constranger (power to embarass)* os Estados violadores, em uma forma conhecida como *namimg and shaming* (ARAS, 2019, p.8). Essa forma pode ser usada nas ACP para PP com a obrigação imposta pelo Juízo de divulgação de relatório, por entidades independentes nomeadas pelo Juízo, com a divulgação em jornais, redes sociais e mídias tradicionais, como forma de pressão social para efetivação da política pública pleiteada, a fim de *constranger* o ente público demandado, notadamente com o uso de dados comparativos entre outros Municípios e/ou Estados.

Evidente que tal solução não é adequada para toda espécie de execução. Em casos de comprovada inviabilidade financeira, o *power to embarrass* não trará nenhuma medida concreta, pelo que a sua ausência de poder coercitivo poderá resultar em ineficiência. Contudo, apesar de, por si só, soar ineficiente, tem-se que este constrangimento constitui em mais uma forma a auxiliar o exequente, devendo somar esforços aos demais instrumentos já colacionados. Isso, porque, em casos de evidente omissão ou negligência do ente público, uma forma de constrangimento epistêmico público pode trazer alguma efetividade para o comando sentencial, sendo possível emitir obrigações prévias da divulgação da obrigação já na sentença de procedência, como já existe, de forma análoga, às empresas condenadas com base na Lei anticorrupção com a publicação extraordinária da decisão condenatória.

Portanto, percebe-se que o direito estrangeiro fornece importantes balizas para o aprimoramento da execução de políticas públicas pelo meio judicial, as quais, em sua imensa maioria, independem de modificação legislativa. Pode-se constatar que são pontos de contato entre os diferentes modelos a participação mais ativa da sociedade, a exigência de relatórios periódicos como forma de controle e, quiçá, constrangimento, bem como a participação de entidades específicas para monitoramento e implementação dos direitos, as quais podem servir de real instrumento para efetivação dos direitos em *terrae brasiliis*.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela pesquisa desenvolvida, pode-se afirmar que a judicialização da política, em casos que envolvam direitos fundamentais, é uma realidade inafastável. Com isso, surgem desafios para a legislação tradicional, especialmente a morosidade e inefetividade. Isso, porque, geralmente, se utilizam da fixação de multa como forma de coerção para a efetivação do direito, a qual, infelizmente, não tem se mostrado satisfatória. A crise de efetividade do direito (Bobbio) é acentuada pela insistência em modelos tradicionais, os quais mantêm uma separação entre conhecimento e execução, assim como o papel estritamente decisório do julgador.

A partir dessas duas bases jurídicas— judicialização da política e crise de efetividade— investigou-se elementos para uma solução efetiva do problema. Com isso, sugeriu-se, com base no Código de Processo Civil, a utilização da calendarização

processual, dos negócios jurídicos processuais e dos meios de solução consensual dos litígios como forma de alavancar os efeitos decisórios.

No mesmo sentido, a aplicação da teoria do diálogo interinstitucional é um fato incontestável em processos dessa natureza. Salienta-se que as medidas atípicas contra a Fazenda Pública devem ser analisadas à luz da proporcionalidade, especialmente quanto ao subprincípio da necessidade, sendo, *prima facie*, inviáveis de serem aplicadas. Para colaborar com a efetivação da execução, colheu-se elementos importantes em outros países democráticos, especialmente do americano, em que há uma ênfase à maior participação democrática, envolvimento de entidades com estrutura específica, relatórios periódicos e mudança no redirecionamento dos valores da multa.

Dentro desse contexto, baseando-se nos aportes teóricos feitos, conclui-se que a forma de tornar as execuções de ações civis públicas mais efetivas para a sociedade perpassa pela construção de uma execução negociada e planejada, com base em cronogramas e metas a serem definidas, utilizando-se dos instrumentos processuais acima referidas. Também, deverá, necessariamente, ser mais plural e aberta, a ensejar a participação de indivíduos, associações, órgãos públicos e *amicus curie* na formulação de um projeto exequível, com o envolvimento dos setores técnicos do poder público, como também se nomeando pessoas específicas para a monitoração.

Dito isso, afirma-se que existem instrumentos jurídicos para tornar a execução mais plausível e concreto. Além dos tradicionais do Código de Processo civil (calendarização, negócios jurídicos e conciliação), a aplicação correta da teoria dos diálogos interinstitucionais comungado com a obrigação de emissão de relatórios periódicos, assim como com a determinação de entidades específicas para acompanharem a execução são medidas a alavancar o poder de efetivação da execução. A modificação da destinação das multas, na forma da *cy-prés*, exige alteração legislativa e parece benéfica para esse procedimento, bem como a participação do Tribunal de Contas, como *amicus curie*, poderá trazer uma expertise relevante para a ultimação do processo.

Portanto, há caminhos para uma concretização adequada dos direitos. Conquanto este trabalho seja uma singela contribuição, entende-se que a preocupação doutrinária com a execução é algo inafastável, uma vez que, no atual estágio democrático, não basta assegurar direitos, mas, sim efetivá-lo.

REFERÊNCIAS

- ALEX, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva– São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALMEIDA, Marcelo Pereira. DEUS, Fernando de Barros. **Ações coletivas e políticas públicas**: estudo preliminar sobre as medidas necessárias para um processo judicial adequado. *Revista de Processo* | vol. 289/2019 | p. 269 - 287 | Mar / 2019.DTR\2019\23963
- ARAS, Vladimir. Curso Extensivo para o Ministério Público Federal do Patrick Nilo: **Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Aula 09.
- BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13105orig.htm> acesso em:10.jun.2020.
- _____. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF . Partido Socialismo e Liberdade e União. Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data de julgamento em 09.set.2015.
- CABRAL, Antônio do Passo. ZANETI, Hermes. **Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos**: as Claims Resolutions Facilities e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*. Vol. 287, jan 2019, p. 445/483.
- CAMBI, Eduardo. HASS, Adriane. SCHMITZ, Nicole. **Mediação de conflitos envolvendo direitos fundamentais sociais**. *Revista de Processo* | vol. 289/2019 | p. 473 - 507 | Mar / 2019 DTR\2019\23970.
- COSTA, Eduardo José Fonseca. A “Execução Negociada” de Políticas Públicas em Juízo. In: **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro** nº 59, jan./mar. 2016. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf> acesso em 14.jun.2020.
- DIDIER JR, Fredie et al. Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas dos arts. 139, IV, 297 e 356, §1º, CPC. In: MINAMI, Marcos Youji; TALAMINI, Eduardo (coord.). **Medidas Executivas Atípicas**. Salvador: Juspodium, 2018. v. 11. Coleção Grandes Temas do Novo CPC.
- DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. **Negócios Jurídicos Processuais Atípicos e Execução**. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 67, p. 137-165, jan./mar. 2018.
- DIDIER, Fredie. ZANETI, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil (processo coletivo)**– Volume 4, 10ª ed.rev.ampl., Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

DO VALLE, Vanice Regina Lírio. Políticas públicas e ações civis públicas: judicialização da política? In: **Revista Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 16 - n. 2, p. 182-202, 2º sem. 2018. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume16_numero2/volume16_numero2_182.pdf> acesso em 14.jun.2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Negócios jurídicos processuais e políticas públicas**: tentativa de superação das críticas ao controle judicial. Doutrinas Essenciais - Novo Processo Civil—vol. 2/2018, p. 1195 – 1218.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilla. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 66.69.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**—Volume único. Editora Juspodivm, 2018.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; SOARES, Patrícia Montalvão; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. **Das medidas atípicas de coerção contra o poder público**: aplicabilidade e limites. In TALAMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (coord.). Coleção Grandes Temas do Novo CPC – vol. 11 – Medidas Executivas Atípicas. Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 140.

SABEL, Charles F. S; SIMON, William H. **Destabilization rights**: how public law litigation succeeds. *Harvard Law Review* 117, 2004, p. 1015-1101. Disponível em: <https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1824&context=faculty_scholarship> acesso em 14.jun.2020.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia—Belo Horizonte: Fórum, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lênio. NUNES, Dierle. Como interpretar o artigo 139, IV, do CPC? Carta branca para o arbítrio? **Conjur**, 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-ago-25/senso-incomum-interpretar-art-139-iv-cpc-carta-branca-arbitrio#_ftnref2> acesso em 14.jun.2020.

TALAMINI, Eduardo. **Concretização jurisdicional de direitos fundamentais a prestações positivas do Estado**. Instrumentos de coerção e outros temas de direito processual civil: estudos em homenagem aos 25 anos de docência do Professor Dr. Araken de Assis. Coord. José Maria Rosa Tesheiner et al. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 151-177.

TAMER, Marco Antônio. **A ação civil pública e o estudo de alguns temas relevantes.** In: Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro | Belo Horizonte, ano 23, n. 8, p. 169-195, jan./mar. 2015

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil:** volume único /. 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

VITORELLI, Edilson. **Atipicidade dos meios de execução no processo coletivo:** em busca de resultados sociais significativo. Revista de Processo–vol. 275/2018–Jan/2018, DTR\2018\7924, p. 273 – 310.

DIÁLOGOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

ORGANIZADORA
Érica Rios de Carvalho



EDITORIA
LAMPILLA

