



**ANAIS DE ARTIGOS COMPLETOS  
VOLUME 2**

**V CONGRESSO  
INTERNACIONAL DE DIREITOS  
HUMANOS DE COIMBRA  
uma visão transdisciplinar**

[www.cidhcoimbra.com](http://www.cidhcoimbra.com)

Série Simpósios do V CIDHCoimbra 2020  
ISBN 978-65-89537-02-1

# V CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA: UMA VISÃO TRANSDISCIPLINAR

## ORGANIZAÇÃO:



<http://www.inppdh.com.br>



<http://igc.fd.uc.pt/>

**VITAL MOREIRA  
JÓNATAS MACHADO  
CARLA DE MARCELINO GOMES  
CATARINA GOMES  
CÉSAR AUGUSTO RIBEIRO NUNES  
LEOPOLDO ROCHA SOARES  
(Organizadores)**

**ANAIS DE ARTIGOS COMPLETOS DO V  
CIDHCoimbra 2020  
VOLUME 2**

[www.cidhcoimbra.com](http://www.cidhcoimbra.com)

**1ª edição**

**Campinas / Jundiaí - SP - Brasil  
Editora Brasília / Edições Brasil / Editora Fibra  
2021**

© Editora Brasília / Edições Brasil / Editora Fibra - 2021

Supervisão: César Augusto Ribeiro Nunes  
Capa e editoração: João J. F. Aguiar  
Revisão ortográfica: os autores, respectivamente ao capítulo  
Revisão Geral: Comissão Organizadora do V CIDHCoimbra 2020

Conselho Editorial Editora Brasília: César Ap. Nunes, Leopoldo Rocha Soares, Daniel Pacheco Pontes, Paulo Henrique Miotto Donadeli, Elizabete David Novaes, Eduardo Antônio da Silva Figueiredo, Egberto Pereira dos Reis

Conselho Editorial Edições Brasil: João Carlos dos Santos, Dimas Ozanam Calheiros, José Fernando Petrini, Teresa Helena Buscato Martins.

Conselho Editorial Editora Fibra: Dra. Maria Cristiani Gonçalves Silva (INPPDH), Dr. Francisco Evangelista (UNISAL), Ms. Jean Camoleze (CEDEM-Unesp-Casa do Povo), Dr. Jorge Alves de Oliveria (SEE-SP), Dr. Sidnei Ferreira de Vares (UNIFAI), Dr. Thiago Rodrigues (UNIFAI), Ms. Guilherme de Almeida (INPPDH), Dra. Daniela Ferreira (OBVIE-UP-Portugal), Dra. Louise Lima (OBVIE-UP-Portugal), Dr. Emerson Vicente da Cruz (UB/OAC-Barcelona-Espanha).

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9610 de 19/02/1998. Todas as informações contidas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos autores.

As figuras deste livro foram produzidas pelos autores, sendo exclusivamente responsáveis por elas. A imagem da capa foi obtida na Adobe Stock por João J. F. Aguiar.

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer meio, sem previa autorização por escrito das editoras. O mesmo se aplica às características gráficas e à editoração eletrônica desta obra. Não é permitido utilizar esta obra para fins comerciais. Quando referenciada, deve o responsável por isto fazer a devida indicação bibliográfica que reconheça, adequadamente, a autoria do texto.

Cumpridas essas regras de autoria e editoração, é possível copiar e distribuir essa obra em qualquer meio ou formato

Alguns nomes de empresas e respectivos produtos e/ou marcas foram citadas apenas para fins didáticos, não havendo qualquer vínculo das mesmas com a obra.

A editora, os organizadores e os autores acreditam que todas as informações apresentadas nesta obra estão corretas. Contudo, não há qualquer tipo de garantia de que o uso das mesmas resultará no esperado pelo leitor. Caso seja(m) necessária(s), as editoras disponibilizarão errata(s) em seus sites.

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

N9221a Nunes, César Augusto R.

Anais de Artigos Completos do V CIDHCoimbra 2020 - Volume 2 / César Augusto R. Nunes et. al. (orgs.) [et al.] – Campinas / Jundiaí: Editora Brasília / Edições Brasil / Editora Fibra, 2021.

403 p. Série Simpósios do V CIDHCoimbra 2020

Inclui Bibliografia

ISBN: 978-65-89537-02-1 / 978-65-86051-30-8

1. Direitos Humanos I. Título

CDD: 341

Publicado no Brasil / Edição eletrônica  
contato@edicoesbrasil.com.br / contato@editorafibra.com.br  
contato@edbrasilica.com.br

**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS  
HUMANOS DE COIMBRA: uma visão transdisciplinar**

13 a 15 de Outubro de 2020 – Coimbra/Portugal

[www.cidhcoimbra.com](http://www.cidhcoimbra.com)

**VOLUME 2 - Composição dos Simpósios:**

|  |
|--|
| <b>Simpósio n.º 7</b>  |
| RELAÇÕES SOCIAIS, DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS<br><b>Coordenadores:</b> Daniel Francisco Nagao Menezes e Cristiano Monteiro da Silva  |
| <b>Simpósio n.º 8</b>  |
| VIOLENCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS<br><b>Coordenadores:</b> Sidney Guerra e Tatiana Cardoso Squeff                                |
| <b>Simpósio n.º 9</b>  |
| POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS HUMANOS E PROTEÇÃO SOCIAL<br><b>Coordenadores:</b> André Augusto Pereira Brandão e Carlos Alberto Lima de Almeida |
| <b>Simpósio n.º 12</b>   |
| JUSTIÇA SOCIAL, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS<br><b>Coordenadores:</b> Kelly Gianezini e Adriano Moura da Fonseca Pinto                        |
| <b>Simpósio n.º 13</b>   |
| DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO<br><b>Coordenadores:</b> Miguel Costa e Anita Levine   |

**ISBN: 978-65-89537-02-1**

**COMISSÃO CIENTÍFICA DO V CIDHCOIMBRA 2020:**

**Membros Titulares:**

Prof. Doutor Vital Moreira; Prof. Doutor Jónatas Machado; Mestre Carla de Marcelino Gomes; Mestre Catarina Gomes; Mestre César Augusto Ribeiro Nunes; e Mestre Leopoldo Rocha Soares.

**Membros Convidados:**

Prof. Doutor César Aparecido Nunes; Prof. Doutor Rafael Mário Iorio Filho; Profa. Dra. Alessandra Benedito; Profa. Dra. Aparecida Luzia Alzira Zuin; Prof. Mestre Alexandre Sanches Cunha; Profa. Mestre Orquídea Massarongo-Jona.

# SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| Apresentação .....  | 9   |
| Atenção à Saúde na Terceira Idade: Direitos e Deveres em uma Ação Multidisciplinar .....  | 11  |
| Maria Romilda da Silva  |     |
| O Impacto da Globalização para a Fomentação da Pobreza e a Fragilização dos Vínculos Familiares, uma Visão Interdisciplinar Entre o Direito e as Relações Sociais ..... | 21  |
| Matheus Da Silva  |     |
| A Estruturação do Racismo: branquitude e privilégios.....   | 34  |
| Júlio César Silva Santos  |     |
| O Corpo Contemporâneo: uma construção social entre o individualismo, a violência e o amor.....  | 42  |
| Edna Raquel Hogemann e Thiago Serrano Pinheiro de Souza   |     |
| O Papel do Grupo Anonymous na Sociedade da Informação: reflexões sobre a (in)justiça e o direito na tutela digital dos Direitos Humanos.....                            | 55  |
| Ezequiel Anderson Junior e Ronny Max Machado  |     |
| A Realidade dos Presídios Brasileiros em Relação a Violação dos Direitos Humanos e Fundamentais de Detentas Transgêneros .....  | 65  |
| Lisia Sant’ana Seabra e Sá e Carolina Soares Hissa  |     |
| Linchamentos, Violência Sacrificial e Perfis dos (Reais) Vitimizados nos Casos Ocorridos no Maranhão em Contexto de Desencantamento no Brasil Contemporâneo.....        | 78  |
| Thiago Allisson Cardoso de Jesus  |     |
| “O Som ao Redor”: retrato artístico que reflete instituições falidas .....  | 92  |
| Samara Alves Negrão Santos  |     |
| Polícia, Política e Motins – Direitos Humanos Violados? .....   | 100 |
| Daniel Marcis Demeter   |     |
| Burocratização Privada Como Violação do Direito à Saúde.....  | 109 |
| Laura Rege Mestrinel e Luan Mazzali Braghetta   |     |
| Apontamentos Sobre a Subcidadania da População Carcerária <i>Versus</i> Reinserção pela Atividade Laboral.....  | 119 |
| Fábio Luis Martins Fernandes e Maurinice Evaristo Wenceslau   |     |

|   |     |
|---|-----|
| O Fenômeno da Judicialização da Saúde no Brasil: Breve Análise do Impacto no Desenvolvimento das Políticas Públicas.....  | 132 |
| Welitom Pereira Silva   |     |
| O Papel do Estado e da Sociedade em Relação às Políticas Públicas em Casos de Alienação Parental: Desafios Para a Efetivação do Direito à Convivência Familiar .. | 146 |
| Daniele Gomes de Moura  |     |
| O SUAS e o SUS na Proteção Social à Infância e Adolescência .....   | 158 |
| Rosangela Oliveira Gonzaga de Almeida   |     |
| Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil: Papel do Estado e da Sociedade Civil na Garantia do Direito a não Tortura .....                              | 172 |
| Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira  |     |
| As Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito e o Papel Ocupado pelo Cidadão: Protagonista, Coadjuvante, Figurante ou Mero Espectador? .....             | 183 |
| Caio Silva de Sousa e Daniele Messias Corrêa Luiz   |     |
| Contrato de Built to Suit e Sua Aplicação na Administração Pública .....  | 196 |
| Augusto Moutella Nepomuceno e Wagner Dias da Silva  |     |
| Políticas Públicas e o Uso da Inteligência Artificial.....  | 209 |
| Flávia de Souza Rangel e Thiago Gonçalves dos Santos Martins  |     |
| Proteção Social e Cuidado: Considerações a Partir do Exército Brasileiro .....  | 218 |
| Luana Pereira Carneiro  |     |
| Direito à Educação e Políticas de Ações Afirmativas em Teses Sobre a Lei 12.711/2012.....   | 227 |
| Laélia Portela Moreira e Elizabeth da Silva Guedes  |     |
| Direitos Humanos e Educação: breves considerações sobre o impacto da covid-19 no contexto educativo português .....   | 237 |
| Vilma Teles Martelo   |     |
| Processos Coletivos e a Pandemia do Covid-19: reflexões sobre a ampliação de leitos hospitalares e as decisões dos tribunais.....                                 | 251 |
| Marcelo Pereira de Almeida e Letícia Pereira de Araujo  |     |
| A Igualdade, a Mulher, o Feminismo e os Direitos Humanos.....   | 259 |
| Isadora Felizola Dourado Bastos   |     |
| A Secular Negação do Direito à Educação: um estudo empírico sobre o analfabetismo hoje no Brasil.....   | 268 |

Rodrigo dos Santos Oliveira

Refugiados no Brasil: mapeamento de teses .....277

Laís Murakami Gomes

A Educação Para Privados de Liberdade no Rio de Janeiro, em Época de Pandemia:  
em busca de novas trilhas para a efetivação dos Direitos Humanos .....289

Eloiza da Silva Gomes de Oliveira e Ronaldo Silva Melo

Os Direitos Humanos e a Teoria dos Três Pilares na Égide da Educação .....302

Lucas Racki Vilas Boas Grama

Desfazendo o Mito das Cotas Afirmativas .....311

Alaide Maria Bezerra Cavalcanti

As Investigações Contra as Instituições de Ensino e Entidades de Representação da  
Classe Docente pela Delegacia de Ordem Política e Social do Paraná – DOPS/PR  
Durante a Ditadura Militar no Brasil (1964 A 1985).....320

Júlia Aliot da Costa Ilkiu

Direito à Educação: instrumentos nacionais e internacionais para a sua efetividade.  
.....331

João Virgílio Tagliavini e Plínio A. B. Gentil

Direitos Humanos e Gênero: o projeto plano de menina e sua orientação à autono-  
mia feminina .....344

Lara Miguel Batista

Educação em Direitos Humanos na Construção do Bem Comum: os jovens multi-  
plicadores do programa de oportunidades e direitos .....353

Ralph Schibelbein

A Interação entre Família e Escola no Ensino Aprendizagem.....362

Maria José Quaresma Portela Corrêa e Jacira Medeiros de Camelo

O Trabalho com a Literatura Infantil na Educação em Direitos Humanos: um rela-  
to de experiência.....372

Eliana Batista Souza

Bullying Escolar: uma violação à dignidade da criança.....382

Cristiane Aparecida Stoeberl

Projeto 3I: mediação intercultural, inclusão e educação .....391

Isabel Sofia Fernandes Moio

## APRESENTAÇÃO

Os Anais de Artigos Completos do *V Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra (V CIDHCoimbra 2020)* correspondem à publicação mais destacada deste evento internacional, realizado em sua última edição entre os dias 13 e 15 de outubro de 2020, no auditório da Reitoria da Universidade de Coimbra – UC. Reúnem-se nestes 09 volumes que apresentamos à comunidade acadêmica o total de 339 artigos científicos, todos eles elaborados e apresentados pelos/as participantes inscritos/as no evento e que cumpriram, exitosamente, um rigoroso processo de seleção dos seus respectivos resumos. Todos os volumes desta publicação compreendem os 46 Simpósios sobre Direitos Humanos que se realizaram, pela primeira vez na trajetória do Congresso, de forma remota por intermédio de uma plataforma de videoconferência. A realização dos Simpósios *Online*, por sua vez, se deu em razão das exigências mundiais que se criaram após a declaração de Pandemia de COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde - OMS, em especial a necessidade de isolamento social e de adoção de medidas de restrições para deslocamento de pessoas com propósito de evitarmos a disseminação de um vírus letal e massivo.

A atual crise mundial causada pela pandemia de COVID-19 colocou em evidência maior o tema dos Direitos Humanos e, particularmente, a urgência de aprofundarmos o debate e a pesquisa acerca da insuficiente efetivação desses direitos em todo o globo. Tornou mais evidente, ainda, a fragilidade do humano e o insucesso dos atuais modelos produtivos de exploração dos recursos naturais da Terra. Enquanto alguns grupos podem aproveitar de uma certa segurança, alcançada por privilégios que possuem em razão de adquirirem determinados bens ou por acessarem determinadas políticas, outros contingentes de pessoas são submetidos a degradantes condições de vida, sem acesso a recursos mínimos para sua sobrevivência.

A partir da leitura dos diferentes trabalhos agregados a esta publicação, temos clareza de que nos diversos países do globo foram decretadas diferentes quarentenas e, conseqüentemente, alcançados diferentes resultados. Isto se deve ao fato de permanecer vital para os países em questão o desafio de superarem as desigualdades sociais e econômicas que continuam presentes, bem como os remanescentes efeitos históricos de discriminação que atingem grupos e pessoas em razão da sua raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, etc. Pelo ritmo acelerado de destruição da natureza, pela escandalosa concentração de

riqueza, pela extrema desigualdade social e pelo desprezo pela condição humana, a realidade evidenciada pela pandemia de COVID-19 exigiu de toda a comunidade global dispense esforços para evitar uma maior catástrofe humanitária e ambiental.

Diante deste cenário, a realização do V CIDHCoimbra 2020 marcou uma posição consciente e coletiva de entidades, pesquisadores, estudantes e profissionais com atuação no campo dos Direitos Humanos que se comprometem as ações de garantia desses direitos, ainda que em contextos sociais, econômicos, culturais e políticos diferentes. Em outras palavras, os destacados artigos reunidos nesta publicação serão para sempre reconhecidos como um marco importante para a história do Congresso, uma vez que reúnem textos propositivos e críticos acerca do atual momento da pandemia de COVID-19, em especial os seus efeitos para o tema dos Direitos Humanos.

Por fim, nosso registro especial de agradecimento as equipes de trabalho que formam as entidades realizadoras do Congresso de Portugal e do Brasil, respectivamente o *Ius Gentium Conimbrigae* – IGC/ Centro de Direitos Humanos, com sede na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e Instituto Nacional de Pesquisa e Promoção de Direitos Humanos – INPPDH, sediado na cidade de Campinas-SP. Além desses colaboradores, a Comissão Organizadora do Congresso exalta o trabalho comprometido e dedicado dos/as pesquisadores/as que atuaram como Coordenadores dos inúmeros Simpósios oferecidos neste ano de 2020 e que, para nossa realização, formaram a maior edição do Congresso, mesmo com todos os desafios impostos pela pandemia global. Da mesma forma, os nossos agradecimentos a todos/as os/as participantes que prestigiaram e que contribuíram com sua atuação para que o Congresso alcançasse ainda mais destaque internacional. Esperamos que essa publicação possa servir de fonte e inspiração para novas e qualificadas pesquisas sobre Direitos Humanos.

Comissão Organizadora  
V Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra: uma  
visão transdisciplinar

# ATENÇÃO À SAÚDE NA TERCEIRA IDADE: DIREITOS E DEVERES EM UMA AÇÃO MULTIDISCIPLINAR

**Maria Romilda da Silva**

Centro Universitário de Mineiros – UNIFIMES, Mineiros, Goiás, Brasil; Doutoran-  
da em Desenvolvimento Local, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande,  
Mato Grosso do Sul; Mestra em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal do  
Mato Grosso do Sul; Especialista em Psicologia Cognitivo Comportamental; Gradua-  
da em Filosofia e Psicologia

## **Resumo:**

A necessidade dos idosos deve ser atendida no âmbito biopsicossocial. Fato que justifica o presente estudo, o que culminou nas ações de cuidados ao idoso institucionalizado. Metodologia: tendência empírica analítica e Método hipotético dedutivo. Objetivos Geral: Avaliar os parâmetros funcionais e comportamentais em indivíduos atendidos pelo Programa de Atenção Domiciliar “Melhor em Casa” no município de Mineiros Goiás. Específicos: Monitorar os parâmetros físicos e psíquicos que dificultam os relacionamentos interpessoais e intrapessoais através de visitas semanais; contribuir para fortalecimento do equilíbrio psicológico e as relações interpessoais dos idosos. Amostra: Idosos domiciliados em Instituição de Longa Permanência na cidade de Mineiros. Equipe multidisciplinar colaboradora: médico, educador físico, e acadêmicos de medicina. Parecer do Comitê de Ética. Como Resultado foi construído um banco de dados; escuta e dinâmicas musicais estimularam afeto entre os idosos.

**Palavras-chave:** Idoso; Direitos; Saúde; Relações sociais; cuidar.

## **Introdução**

O organismo humano formado por diversas moléculas agrupadas de forma organizada passa por diversas mudanças ao longo da vida. Com o passar do tempo, se depara com o envelhecimento celular, levando a diversas mudanças metabólicas, passando assim por uma alternância comportamental, visando à adequação atribuída ao envelhecimento celular. Esta adequação traz algumas limitações mediante a sociedade, culminando na necessidade de cuidados de centros especializados ao convívio com estes indivíduos. Fatores

que justificaram e culminaram nas ações de cuidados ao idoso.

E a funcionalidade do idoso está na capacidade de realizar atividades básicas e instrumentais no seu dia-a-dia, que é apresentada por meio de seu perfil frágil ou ativo independente. As atividades consideradas básicas são relacionadas de se cuidar, como as de se alimentar, de se vestir e tomar banho sozinho, de locomover dentro de casa. O indivíduo precisa fazer essas atividades para ser considerado funcional, quanto mais independente ele for, mais qualidade de vida ele vai ter, tanto em seu desenvolvimento cognitivo quanto emocional. As realizações das tarefas diárias lhe darão sua independência para com o outro, mas não elimina as relações sociais em que o idoso está inserido.

É relevante esclarecer que o desenvolvimento humano ocorre em diversos domínios, como biológico, social e psicológico. Nesta perspectiva o presente estudo nasceu a partir de um projeto de extensão acadêmico e percorre um caminho de esclarecimento teórico, no qual a ideia do cuidado de idosos decorre da adoção de um modelo analítico multidisciplinar simples. Graças a esse projeto foi possível mostrar que cuidar de idosos não é simplesmente atender regras tradicionais institucionais, mas há outras formas de cuidados.

Para atender essa demanda diversificada do cuidar de idosos, esse artigo discorrerá em primeira parte o entendimento teórico da realidade complexa das relações sociais e desenvolvimento biopsicossocial do idoso; bem como compreender a susceptibilidade e as causas de necessidade do cuidar; fechando com o modo diferenciado de cuidar que é transgredir as regras tradicionais para estabelecer uma forma humanizada no processo do cuidar.

No segundo momento é apresentada a metodologia e os procedimentos técnicos científicos. Sequencialmente os resultados e discussão. A produção dos dados resultou em grande quantidade de informações que leva o leitor a compreender o cuidado de idoso como um fenômeno complexo que todo ser humano está sujeito a passar, por isso é preciso humanizar esse cuidado para o bem-estar da pessoa idosa.

Conforme o Estado da Arte elencada no referencial teórico deste presente estudo foi possível compreender que alguns idosos sofrem impactos do tempo que os fragilizam e manifestam redução gradual da capacidade física e mental com vulnerabilidade de doenças e muitas das vezes à morte, o que exige cuidados de outrem. Por outro lado, alguns idosos gozam de boa saúde e tem comportamentos funcionais para com suas existências pessoais, econômico e sociais.

## **Relações Sociais e Desenvolvimento Biopsicossocial do Idoso**

Como princípio, entende-se que o envelhecimento biológico acontece por meio dos impactos de acumulações de variados danos moleculares e celulares ao longo da vida do sujeito (OPAS, 2018). Uma grande maioria dos idosos são capazes de se cuidarem, mesmo que estejam em idade avançada. Em contrapartida, uma minoria necessita de ajuda para com suas atividades

básicas, como por exemplo: se alimentar, tomar banho e até se locomover dentro de casa. Fato que poderá aumentar “O número de pessoas com 60 anos ou mais que necessitam de cuidados prolongados mais que triplicará nas Américas nas próximas três décadas, passando dos 8 milhões atuais para 27 a 30 milhões até 2050” (OPAS, 2019, s/p).

O envelhecimento populacional, que significa um crescimento mais elevado do contingente idoso com relação aos demais grupos etários, não é mais uma preocupação apenas dos países desenvolvidos, onde este fenômeno foi observado já há algum tempo (MENEZES et al., 2009). Hoje, nos países em desenvolvimento, se verificam os maiores índices de mudanças no perfil populacional. No Brasil, diferentemente do que ocorreu nos países mais desenvolvidos, este fenômeno começou mais tarde, e está progredindo muito mais rápido, principalmente na população acima de 80 anos, alterando a composição etária dentro do próprio grupo (MENEZES et al., 2009).

Contudo o crescimento populacional é atribuído, em parte, ao aumento considerável na expectativa de vida dos brasileiros e que, associado à queda da taxa de natalidade, amplia a proporção relativa de idosos na população. Considerado um grande desafio gerado pelas demandas sociais e econômicas, o envelhecimento cobra das políticas públicas projetos que proporcionam o envelhecimento ativo que respeitem direitos, preferências, capacidades e dignidade dos idosos. Seguindo essa ótica, conforme Brasil – Constituição Federal de 1988 (2016) afirma os direitos sociais para esse grupo garantidos por lei Art. 230, “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas”, poderão ser efetivas nas práticas sociais.

O aumento acentuado do número de idosos trouxe consequências para a sociedade, bem como para os indivíduos que compõem este segmento populacional, fazendo com que o impacto social seja, muitas vezes, mais importante que o biológico, gerando então, a necessidade de profundas transformações socioeconômicas no país.

Além disso, o crescimento populacional desta faixa etária vem chamando a atenção para fatores associados à saúde do idoso, onde na maioria das vezes, as alterações biológicas acompanhadas com as modificações metabólicas e fisiológicas do idoso levam uma maior suscetibilidade ao desenvolvimento de algumas doenças, tais como o câncer, doenças autoimunes e infecciosas (ELY et al., 2011, BOÁS et al., 2007).

Em comparação a indivíduos jovens, os idosos apresentam diversos eventos que os predispõem a infecções, condições que aumentam a morbidade e mortalidade (BOÁS et al., 2007). Contrário a essas predisposições há um público de idosos com autonomia de vida, que buscam atividades fortalecedoras físicas e psíquicas para manterem sua independência existencial.

Diante do processo envelhecer, indaga-se: como as pessoas que estão em fases anteriores, os adultos, os jovens e o próprio idoso percebem e reagem. Quais sentimentos afloram quando alguém se depara com a imagem envelhecida. Há diferentes percepções e reações, porque há um modo de en-

velhecer, a senescência, que permite ações de enfrentamentos emocionais e comportamentais saudáveis por parte dos idosos, somado com ações sociais (academias, clube de dança, grupos de bordados, grupos de jogos, centros de conviver da melhor idade, dentre outros) positivas acolhedoras a esse grupo de pessoas.

Conforme Papalia e Feldman (2013), senescência é um período de vida em que acontece declínios no funcionamento físico, normalmente acontece aos 60 anos. Em outras palavras, é um processo de envelhecimento que afeta todas as partes do corpo, sendo elas perceptíveis ou não. Apesar dessa experiência afetar todo o corpo, a “senescência não necessariamente causa doenças ou mesmo incapacidade”, (BERGER, 2017, p. 637), a exemplo um processo de desenvolvimento de senescência:

Com a idade, tanto a pressão sanguínea quanto o nível do colesterol ruim (LDL) aumentam em todas as pessoas. Quanto mais altos esses níveis, maior a probabilidade da ocorrência de doenças cardíacas. Portanto, as doenças coronárias que estão relacionadas com hipertensão (pressão sanguínea alta) e com o colesterol também estão relacionadas com a senescência. Entretanto, a senescência não é a causa direta de doenças do coração. O coração da maioria dos adultos entre 25 e 65 anos funciona perfeitamente, mesmo com o aumento da pressão sanguínea e do colesterol LDL.

O que significa que neste processo pode haver programação genética e taxas variáveis. Portanto, o envelhecimento acontece naturalmente, e pode ser explicado através das teorias de programação genética e de taxas variáveis. Segundo Berger (2017), há duas programações, sendo a primeira, o envelhecimento resulta de ativações e desativações de certos genes; o relógio biológico tem os hormônios para controlar os passos do envelhecimento; o declínio do sistema imunológico leva a crescente vulnerabilidade com predisposição para doenças. Já a segunda, as taxas celulares se desgastam; radicais livres causam danos no funcionamento das células; quanto maior é a taxa do metabolismo de um organismo, menor é seu tempo de vida e o sistema imunológico torna-se confuso com o tempo e passa a auto destruir suas células.

Fatores de desenvolvimento que nos leva a compreender que, embora apresentem problemas de saúde física, as pessoas da terceira idade em senescência podem ser consideradas saudáveis e ativas para com sua existência. Fato que permite a busca interacional na sociedade, como participar dos programas sociais disponibilizado em seu território, e ou fora do mesmo. Como por exemplo participar de encontros de idosos intermunicipais.

Por outro lado, há idoso com demência que chama para o desafio o processo do cuidar, tanto a família quanto as instituições, porque apresenta incapacidade física e cognitiva crescente e irreversível. Consequente, é relevante entender as susceptibilidade e causas que emergem no desenvolvimento do idoso que necessita da demanda do cuidar.

## Idoso: Susceptibilidade, Causas de Necessidade do Cuidar

Uma das causas é a susceptibilidade a infecções, como por exemplo, diversas moléculas estão agrupadas de uma forma muito organizada, e com o passar do tempo o organismo humano se depara com o envelhecimento celular, levando a mudanças metabólicas. Com isso, este organismo passa por uma alternância comportamental, visando a adequação atribuída ao envelhecimento celular. Esta adequação traz algumas limitações mediante a sociedade, assim como na qualidade de vida desta população, culminando na necessidade de cuidados de centros especializados ao convívio com estes indivíduos. É sabido que estas modificações de convívio podem preceder a diversas alterações metabólicas e ao mesmo tempo afetar parâmetros biológicos. Além disso, os outros fatores implicam e auxiliam em mudanças mais drásticas do sistema biológico, como por exemplo, os aspectos nutricionais, psicológicos e ainda a susceptibilidade a doenças em detrimento de um sistema imunológico mais susceptível (CARDOSO, 2009).

Essa alta suscetibilidade apresentada nos idosos está associada à diminuição das funções normais do sistema imunológico, os residentes nas instituições de longa permanência apresentam maior grau de dependência e de doenças clínicas do que os que vivem na comunidade, apresentando maior risco de adquirir doenças infecciosas (ELY *et al.*, 2011), fragilidade motivacional dos idosos provocadas pelo sentimento de incapacidade. Deste modo, o presente estudo contribui para ações multidisciplinar em indivíduos na terceira idade com a sociedade em geral, assim como colabora para o cuidado ou manutenção benéfica de doenças pré-existentes. Além disso, traz uma contribuição para a sociedade e auxilia na compreensão da evolução humana.

Para Neri (2012), há divergências de entendimento sobre o cuidado com idoso, o que ocasiona uma visão negativa da velhice, porque se relaciona a uma fase de deterioração do desenvolvimento humano. E esse processo leva a intervenções antecipadas de cuidados, na verdade são abandonos que causam solidão, vindo a culminar em depressão. A pessoa idosa ainda é vista por alguns como um ser incapaz no seu modo físico, cognitivo e emocional. Percepção diagnóstica errônea atribuída a essa fase de desenvolvimento distancia muito da compreensão racional e científica desse público.

Conforme Brasil (2006) na busca de evitar erros de diagnóstico, o SUS (Sistema Único de Saúde), tem como instrumento a avaliação multidimensional realizada nas Unidades Básicas de Saúde. Através dessa avaliação, utiliza-se os condicionantes de declínio funcional nas pessoas idosas. Porém, com algumas ressalvas, porque tem-se consciência de que os instrumentos utilizados nas avaliações não suprem suficientemente o diagnóstico das problemáticas de saúde de um idoso. Nada substitui a “escuta qualificada realizada por profissional de saúde habilitado e a investigação de todos os aspectos (familiares, sociais, culturais, econômicos, afetivos, biológicos, etc) que envolvem a vida da pessoa” BRASIL (2006, p. 48).

Para tanto, o erro deve ser corrigido no processo de humanização da atenção ao considerar essência do ser humano e o respeito à sua individualidade e dignidade do idoso direcionado aos cuidados solidário da dor e do sofrimento psíquico, com competência técnica científica e humanidade (SES - Secretaria de Estado de Saúde).

## **Transgressão: Uma Forma Humanística no Cuidado Com Idoso**

O humanismo com o idoso, parte do princípio de direitos a garantia de vida a partir dos cuidados com sua saúde de forma holística – biopsicossocial – disposta no Art. 230 da Constituição Federal de 1988 (2016), o qual vem afirmar deveres distribuídos entre a família, a sociedade e o Estado com deveres de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Conforme Perissé e Marli (2019, p. 20), para que os “idosos de hoje e do futuro tenham qualidade de vida, é preciso garantir direitos em questões como saúde, trabalho, assistência social, educação, cultura, esporte, habitação e meios de transportes”. E essa garantia deve acontecer através de programas de amparo, preferencialmente nos próprios lares dos idosos.

Para garantir os direitos do bem-estar do idoso, a sociedade foi estabelecendo padrões de cuidado que impede o atendimento livre e humanizado de acordo com a necessidade do momento, como por exemplo o horário de visita. Como a carência afetiva possa ter horário para supri-la. E o que fazer para atender a demanda do idoso de forma que o cuidado seja humanizado. Pokladek (2004), afirma que as normas estabelecidas pelas Instituições devem ser transgredidas para valorizar a assistência humanizada. Só assim os cuidadores podem oferecer apoio e conforto físico, psíquico/afetivo, social e até espiritual.

Essa transgressão seria a flexibilidade dos horários, a quebra da rotina para receber visitas familiares, da equipe de saúde pública, de grupos universitários que trabalham com a saúde do idoso e de grupos religiosos, entre outros. Fato que permite planejamento no cuidar sob a ótica multidisciplinar, onde cada grupo possa se colocar com seu conhecimento proporcionando uma aproximação da totalidade de demanda que um ser humano necessita.

## **Metodologia**

Trata-se de um estudo experimental através de um projeto de extensão universitária, norteado por estudos bibliográficos (artigos e livros eletrônicos e físicos) que atendessem a demanda do tema em questão. A busca dos textos foi feita durante a produção do projeto de extensão, e estendida conforme o aprofundamento da prática experimental. Os critérios de seleção dos textos foram a partir das palavras chave (Idoso, Direitos, Saúde, Relações sociais e cuidar), seleção por títulos norteadores do estudo, por seleção de resumos e

leituras de livros físicos.

Quanto às possibilidades epistemológicas, de acordo com Marques (2017), norteou-se pela tendência empírica analítica porque permitiu analisar os dados experimentais adquiridos no percurso das visitas aos idosos. O método norteador foi hipotético dedutivo porque permitiu experimentar ações visando atender os objetivos.

Os objetivos – Geral: Avaliar os parâmetros funcionais e comportamentais em indivíduos atendidos pelo Programa de Atenção Domiciliar “Melhor em Casa” no município de Mineiros/GO. Específicos: Monitorar os parâmetros físicos e psíquicos que dificultam os relacionamentos interpessoais e intrapessoais através de visitas semanais; avaliar parâmetros laboratoriais para controle e/ou diagnóstico de doenças; contribuir para fortalecimento do equilíbrio psicológico e as relações interpessoais dos idosos. Amostra - Idosos domiciliados em uma Instituição de Longa Permanência na cidade de Mineiros/GO. Critério de seleção foi estatística aleatória simples.

E a equipe multidisciplinar colaboradora foram: médico, educador físico, e acadêmicos de medicina. Para que fosse permitido trabalhar com pessoas, foi necessário adquirir o Parecer do Comitê de Ética (CEP) registrado e aprovado com o CAAE: 80172117.5.0000.8155 protocolo de número 2.609.707. Número do Parecer: 2.609.707.

Após atender a demanda estrutural exigidas pela academia científica fez-se então a prática em si: visitas semanalmente na casa acolhedora dos idosos.

## **Resultados e Discussão**

Para realização da análise dos dados foi feito um desenho experimental:

Cadastro: Após o termo de concordância endossado pelo local onde foi realizado o projeto, assim como o termo de consentimento livre e esclarecido do participante e/ou responsável legal do mesmo foi iniciado o cadastro de todos os beneficiários. Foi realizada uma pesquisa nos prontuários de cada indivíduo residente na Instituição de Longa Permanência para buscar informações anteriores (doenças pré-existentes, últimos exames laboratoriais realizados, medicamentos em uso) afim de realizar uma comparação com os resultados encontrados.

Avaliação clínica e laboratorial: Após a etapa inicial foram executadas as seguintes especialidades: Exame físico geral e Análises clínicas. Todos os exames foram realizados em colaboração com o laboratório “Análise Laboratório Clínico”, localizado na cidade de Mineiros, GO.

Na Avaliação psicológica foi feito, escuta e levantamento de dados familiares para caracterização da identidade social e pessoal. Nesse procedimento foi identificado crenças de abandono, sentimentos de tristeza e solidão.

Após a realização dos exames (físico e laboratorial) construiu-se um banco de dados para que fosse possível realizar comparação dos resultados encontrados com os pré-existentes que interferia tanto nas mobilidades quan-

to nos relacionamentos interpessoais e intrapessoais. Os indivíduos que apresentaram alterações de saúde foram avaliados. Caso não estivessem em tratamento, foram encaminhados para uma avaliação do médico participante do projeto, que posteriormente realizou o direcionamento deste indivíduo para o serviço de saúde especializado. Nas práticas físicas foram atendidos os limites da idade, os idosos corresponderam de forma alegre e dinâmica, fato que os beneficiou a descontrair suas tensões psicológicas causadas pelo sentimento de abandono.

As intervenções psicossociais foram transgredidas porque foi livre e humanizado, e a própria coordenação permitiu quebrar as regras tradicionais de atendimento exigido pela Instituição acolhedora. Nesse sentido, foi visualizado o melhor horário para os idosos corresponderem os estímulos propostos nas atividades. As quais aconteceram através de motivação psicológica realizadas por todos os integrantes do grupo, previamente treinados, que objetivava a variabilidade interpessoal. Uma vez que foi inserida em um contexto respeitador, buscou-se a participação verbal do indivíduo beneficiado para permitir evoluções em aptidões psíquicas sociais. Essa prática foi dividida em três etapas: a primeira foi desenvolvida através da escuta individual e aberta. Na segunda etapa a escuta aconteceu em grupo de forma dialogada e livre, o permitiu relatos de vida estimulados a perceberem seus valores existenciais. Na terceira e última etapa, foi realizada em grupos através da dinâmica musical. Para a inserção musical, foi utilizado instrumento musical (Violão) e o canto, onde o repertório de escolha foi previamente escolhido de acordo com o desejo dos participantes e em comunhão com a capacidade musical do executor. A liberdade de escolha foi correspondida de forma afetuosa pelos idosos.

## **Considerações Finais**

O presente projeto encontrou inicialmente uma heterogeneidade quanto aos aspectos gerais avaliados, laboratoriais, físicos e psicológicos. Após a avaliação e intervenção nos diferentes segmentos houve tanto uma melhor compreensão das características avaliadas no público alvo como uma ascensão motivacional e biológica atribuída à intervenção multidisciplinar.

Desta forma, foi possível auxiliá-los na compreensão do comportamento biológico frente a variações dos hábitos, estilo e limitações de vida, assim como contribuir não somente para manutenção das condições clínicas em geral, mas também para o auxílio da continuidade das relações sociais e autonomia dos indivíduos neste estágio de vida naquele local.

É relevante que se continue as visitas externas para com os idosos institucionalizados para promover relações sociais e cuidados afetivos. A efetividade da humanização no cuidado do idoso deve-se transgredir regras tradicionais mecanizadas de visitas, até porque o ser humano não é uma planilha de horários, muito menos um corpo descartado quando não está mais produtivo para o mundo econômico. O idoso é um ser humano que necessita de respei-

to e cuidados com saúde física, mental e interpessoal.

## Referências

ASSIS M., BORGES F. P., SANTOS R. C. V., et al. Prevalência de enteroparasitos em moradores de vilas periféricas de Porto Alegre. *Rev Bras de Análises Clínicas* 2003; 35(4):215-7.

BERGER, Kathleen Stassen. **O desenvolvimento da pessoa do nascimento à terceira idade**. Tradução Gabriela dos Santos Barbosa. 9. ed. - Rio de Janeiro: LTC, 2017.

BOÁS PJFV, Ferreira ALA. Infecção em idosos internados em instituição de longa permanência. *Rev Associação Méd Brasileira* 2007; 53(2):126-9.

BRANDT LJ. Bloody Diarrhea in an Elderly Patient. *Gastroenterology* 2005; 126:15763.

BRASIL. [Constituição (1988)], **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Envelhecimento e saúde da pessoa**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

CARDOSO AF. Particularidades dos idosos: uma revisão sobre a fisiologia do envelhecimento. *Revista Digital - Buenos Aires*. 2009. 13(130).

ELY LS, Engroff P, LOPES GT et al. Prevalence of Enteroparasites in the Elderly. *Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.* 2011; 14(4):637-46.

HURTADO-GUERRERO AF, Alencar FH, HURTADO Guerrero JC. Ocorrência de enteroparasitos na população geronte de Nova Olinda do Norte: Amazonas, Brasil. *Rev Acta Amazonica* 2005; 35(4): 487-90.

LOURENÇO AEP, UCHOA CMA, BASTOS OMP. **Hospital food handlers in Niterói intestinal parasitism. Arq Latinoamericanos de Nutrición** 2004; 54(4): 345-401.

MARQUES, Heitor Romero [et al.]. **Metodologia da pesquisa e do trabalho científico**. 5. Ed. rev. e atual. Campo Grande: UCDB, 2017.

MENEZES TMO. Ser idoso Longevo: desvelando os sentidos do vivido [tese]. Salvador: Escola de Enfermagem da Universidade Federal da Bahia; 2009.

NERI, Anita Liberalesco (organizadora), [et al.]. **Cuidar de idosos no contexto da família**: questões psicológicas e sociais. 3ª ed. Campinas, SP, Editoria Alínea, 2012.

OPAS – Organização Pan Americana da Saúde **Número de pessoas idosas com necessidade de cuidados prolongados triplicará nas Américas até 2050**. 2019. Disponível em <https://nacoesunidas.org/numero-de-pessoas-idosas-com-necessidade-de-cuidados-prolongados-triplicara-nas-americas-ate-2050/> Acesso dia

10 de de agosto 2020.

PAPALIA, Diane E.; FELDMAN Ruth Duskin. **Desenvolvimento humano** [recurso eletrônico]. Tradução: Carla Filomena Marques Pinto Vercesi... [et al.]; [revisão técnica: Maria Cecília de Vilhena Moraes Silva... et al.]. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013.

PERISSÉ, Camille e MARLI, Mônica. **Caminhos para uma melhor idade**. Retratos a revista do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf) Acesso dia 8 de novembro de 2020.

POKLADECK, Danuta Dawidowicz. **A fenomenologia do cuidar: prática dos horizontes vividos nas áreas da saúde, educacional e organizacional**. São Paulo: Victor, 2004.

# O IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO PARA A FOMENTAÇÃO DA POBREZA E A FRAGILIZAÇÃO DOS VÍNCULOS FAMILIARES, UMA VISÃO INTERDISCIPLINAR ENTRE O DIREITO E AS RELAÇÕES SOCIAIS

**Matheus Da Silva**

Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

## **Resumo:**

O presente artigo tem como objetivo discutir as transformações trazidas ao mundo contemporâneo com o advento da globalização e da consolidação do capitalismo como sistema econômico de mercado, suas implicações na vida das famílias, principalmente nos países em desenvolvimento, onde a desigualdade ainda se mantém como dura realidade. Demonstrando e exemplificando como a globalização e liberalização, alicerces ou motores do crescimento econômico e do desenvolvimento dos países, não reduziram as desigualdades e pobreza, nas últimas décadas, ao contrário, acentuaram-na, cada vez mais e conseqüentemente sua influência na vida das pessoas e sua contribuição para a fragilização da família e dos vínculos entre seus membros.

**Palavras-chave:** Globalização; Família; Desigualdade; Pobreza; Direitos Humanos.

## **A Globalização Enquanto Fenômeno Econômico**

Os seres humanos têm interagido por longas distâncias por milhares de anos. A Rota da Seda, que ligava a Ásia, África e Europa, é um bom exemplo do poder transformador de troca que existia no “Velho Mundo”. Filosofia, religião, língua, as artes e outros aspectos da cultura se espalharam e misturaram-se nas nações. Nos séculos XV e XVI, os europeus fizeram descobertas importantes em sua exploração dos oceanos, incluindo o início das viagens transatlânticas para o “Novo Mundo” das Américas. O movimento global de pessoas, bens e ideias expandiu significativamente nos séculos seguintes. No início do século XIX, o desenvolvimento de novas formas de transporte, como o navio a vapor e ferrovias, e as telecomunicações permitiram um inter-

câmbio global mais rápido.<sup>1</sup>

Já no século XX com o advento das grandes guerras mundiais a globalização tomou novos patamares se tornando um dos processos de aprofundamento internacional de integração econômica, social, política e cultural. A globalização enquanto fenômeno econômico e político-cultural, marcada na economia pelo estabelecimento de mercados transnacionais baseados no livre comércio e na política pela difusão do discurso dos direitos humanos para muito além dos contextos geográficos e temporais em que surgiu, pareceu por algum tempo representar a concretização de um sonho, onde as nações prosperariam juntamente para o fim da pobreza, da desigualdade, da integração cultural. Porém a realidade se mostrou outra.

## **Concretização do “Fim Da História” e o Imperativo Categórico de Kant**

O Fim da História é uma teoria iniciada no século XIX por Georg Wilhelm Friedrich Hegel e posteriormente retomada, no último quarto do século XX, no contexto da crise da historiografia e das Ciências Sociais no geral.

Essa teoria sustenta, como o nome sugere, o fim dos processos históricos caracterizados como processos de mudança. Para Hegel isso iria acontecer no momento em que a humanidade atingisse o equilíbrio, representado, de acordo com ele, pela ascensão do liberalismo e da igualdade jurídica, mas com prazo indeterminado para ocorrer.

Retomada ao final do século XX, essa teoria já adquire caráter de situação ocorrida pois, de acordo com os seus pensadores, a História terminou no episódio da Queda do Muro de Berlim. Naquele momento, os antagonismos teriam terminado pelo fato de, a partir de então, haver apenas uma única potência - os Estados Unidos da América - e, conseqüentemente, uma total estabilidade.

Fukuyama desenvolveu uma linha de abordagem da História, desde Platon até Nietzsche, passando por Kant e pelo próprio Hegel, a fim de revigorar a teoria de que o capitalismo e a democracia burguesa constituem o coroamento da história da humanidade. Na sua ótica, após a “destruição” do fascismo e do socialismo, a humanidade, à época, teria atingido o ponto “culminante” de sua “evolução” com o triunfo da “democracia” liberal ocidental sobre todos os demais sistemas e ideologias concorrentes.

Valendo-se da interpretação de Hegel feita por Alexandre Kojève, Fukuyama defende a tese de que a humanidade chegou ao ponto final de sua evolução ideológica com o triunfo da democracia liberal sobre o fascismo e, mais contemporaneamente, sobre o comunismo. Vitorioso na Europa e, agora, em expansão pela Ásia (Japão, Coreia do Sul, Taiwan), este regime se estenderá, mais cedo ou mais tarde, a todos os povos civilizados, após a eliminação

---

1 O'Rourke, Kevin H. and Jeffrey G. Williamson. (2000). “When Did Globalization Begin?” NBER Working Paper No. 7632.

dos resíduos de passado histórico, localizados nas regiões subdesenvolvidas do Terceiro Mundo. Mais do que propriamente o término dos conflitos ou mudanças circunstanciais, o fim da história representa, na realidade, o esgotamento de qualquer possibilidade alternativa para o capitalismo e suas manifestações democrático-liberais.

Ao analisar o exposto, percebe-se que vivemos atualmente a personificação do materialismo histórico, idealizado por Karl Marx, a vitória do liberalismo e do capitalismo assim como a ampliação do livre mercado e da globalização em escala mundial foram responsáveis por uma nova forma de interpretar o mundo. Porém como será exposto mais adiante não se contava com o aumento da pobreza e da desigualdade social. De acordo com uma reportagem recente da BBC Brasil, publicada no dia 11/10/2020, vinculada ao site G1 da Globo, cálculos preveem mais de 115 milhões de pessoas na situação de miséria no mundo, enquanto a fortuna de bilionários cresceu 27% nos últimos anos. Só no Brasil Conforme os dados da Pnad Contínua, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019 13,88 milhões de brasileiros viviam nessa condição, cerca de 170 mil mais do que no ano anterior.<sup>2</sup>

Por fim, chegamos ao Imperativo categórico, sendo este um dos principais conceitos da filosofia de Immanuel Kant. A ética, segundo a visão de Kant, tem como conceito esse sistema. Para o filósofo prussiano, imperativo categórico é o dever de toda pessoa agir conforme princípios dos quais considera que seriam benéficos caso fossem seguidos por todos os seres humanos: se é desejado que um princípio seja uma lei da natureza humana, deve-se colocá-lo à prova, realizando-o para consigo mesmo antes de impor tal princípio aos outros. Para Kant as ações devem ser orientadas pela razão, sempre saindo do particular, da ação individual, para o universal, da lei moral.

Por sua vez, o imperativo categórico é uma decisão moral pautada pela razão e não por nossas inclinações, já que encerra o fim em si mesmo, é categórico porque diz “não faça x” e nunca “não faça x se teu fim é y”. Por isto, não está vinculado a nenhuma particularidade, incluindo a identidade da pessoa, devendo ser aplicável a qualquer ser racional. Esta é a razão pela qual o imperativo categórico, em suas primeiras formulações, foi chamado “princípio da universabilidade”.

Assim, por mais que seja difícil definir valores universais que englobe toda a humanidade, sabe-se que justamente o que nos aproxima do ser humano é justamente ser humano, ser demasiadamente humano. Com o advento da globalização esperou-se que os direitos humanos atingissem sua plenitude, embarcado toda a sociedade global, porém percebe-se que não foi isso que aconteceu, a acentuação da desigualdade, da fome e da miséria fez com que essa ética universal, que inclui valores e direitos universais ficasse só no papel,

---

2 <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/10/11/os-calculos-que-preveem-mais-115-milhoes-de-pessoas-na-miseria-no-mundo-enquanto-fortuna-de-bilionarios-cresceu-27.gh>

ou meramente como conteúdo teórico a ser estudado.

## **A Globalização de Milton Santos**

Analisando o que foi exposto até o momento, podemos aprofundar nosso tema, como percebemos a globalização e a liberalização acentuou a desigualdade no mundo contemporâneo, para o geógrafo Milton Santos, em sua renomada obra **“Por uma outra Globalização”**, divide-se esse fenômeno em três abordagens: a) a globalização como fábula, ou seja, da forma como nos é contada; b) a globalização como perversidade, da forma como ela realmente é; c) a globalização como possibilidade, quando se propõe a ideia de uma outra globalização, mais justa e igualitária.

Como cotado Milton Santos considera a existência de pelo menos três mundos num só. O entendimento de como seriam esses mundos passa pela compreensão do que é a globalização, e, por isso o autor identifica os mundos de acordo com a percepção, com a realidade e com a possibilidade.

### **O mundo que percebemos: a globalização como fábula**

Esse mundo globalizado, visto com fábula, exige um certo número de fantasias. A máquina ideológica faz crer que a difusão instantânea de notícias realmente informa as pessoas. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta através da disposição, cada vez maior, de mercadoria para o consumo quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Podemos indagar se não estamos diante de uma ideologização maciça, segundo a qual a realização do mundo atual exige como condição essencial o exercício de fabulações.

### **O mundo real: a globalização como perversidade**

Para a maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades, o desemprego se torna crônico, a pobreza aumenta, novas enfermidades se instalam, a mortalidade infantil permanece, a educação de qualidade é cada vez mais inacessível e o consumo é cada vez mais representado como fonte de felicidade. A perversidade sistêmica está relacionada a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas.

### **O mundo como possibilidade: uma outra globalização**

As bases materiais do período atual são, entre outras, a unicidade da técnica, a convergência dos momentos e o conhecimento do planeta. É nessas bases técnicas que o grande capital se apoia para construir a globalização perversa. No entanto, essas mesmas bases poderão servir a outros objetivos, se forem postas ao serviço de outros objetivos e fundamentos sociais, economi-

cos e políticos.

## **As Consequências Sociais Causadas Pela Globalização**

Muito se tem discutido sobre a relação globalização e pobreza, visando dimensionar as consequências impostas de uma sobre a outra. Segundo relatório divulgado pela ONU (Organização das Nações Unidas) – **“Globalização não reduz desigualdade e pobreza, no mundo”**, extraída do livro **“Flat World, Big Gaps”** (Um Mundo Plano, Grandes Disparidades, em tradução livre), editado por Jomo Sundaram, ex secretário-geral adjunto da ONU para o Desenvolvimento Econômico, e Jacques Baudot, economista especializado em temas de globalização. A grande constatação comprovada é a de que a globalização e liberalização, alicerces ou motores do crescimento econômico e do desenvolvimento dos países, não reduziram as desigualdades e pobreza, nas últimas décadas, ao contrário, acentuaram-na, cada vez mais. Tais consequências sociais negativas da combinação globalização - ajuste econômico na última década - e combate à fome e miséria já começam alertar as instituições dominantes, como ONU, Banco Mundial e FMI sobre a real situação para adoção de estratégias e programas sociais voltados para essa lamentável realidade. Equívocada é a leitura e aceitação tácita de que pobreza é um evento normal numa sociedade competitiva e globalizada, desde que mantida sob controle, por razões de segurança temperadas com sentimentos humanitários.

Quase metade da população da Terra vive com menos de dois dólares por dia e um quinto, com menos de um dólar por dia. De acordo com os dados do Banco Mundial, em 2007 cerca de 54,7% da humanidade vivia em estado de miséria e pobreza absoluta, enquanto, nesse universo de miséria, 56 milhões estavam radicados no Brasil. O grande desafio - vencer a pobreza como um dos direitos humanos ultrajados - numa cifra de 1 bilhão de seres humanos deve ser o foco central e prioritário dos governantes e a sociedade como um todo. Quando se discute a globalização e fome, não podemos apontar a existência de um fosso assustador entre essa e a pobreza. Globalização não significa “apartação” desses mundos relacionados, mas, sim, uma economia internacional orientada para valores humanos, na construção de uma sociedade mundial mais justa, fraterna e solidária. A globalização não deve determinar, por razões econômicas, quem deve sobreviver. Percebe-se que a ampliação dos direitos humanos e individuais no mundo globalizado não foram suficientes para barrar a fomentação da pobreza nem a ampliação das desigualdades sociais, ainda mais em países como o Brasil.

## **A Imaginação Sociológica e a Dificuldade de Enxergar a Globalização como Problema**

A Imaginação sociológica, do original em inglês Sociological imagina-

tion, é uma neologia da sociologia criada pelo cientista social norte-americano C. Wright Mills em 1959 que procura descrever o processo de conexão além da experiência individual da pessoa com as instituições sociais sob as quais convive e com o seu próprio lugar na história da humanidade. É a habilidade que sociólogos desenvolvem para analisar a conexão de vida do cotidiano de indivíduos com os seus problemas sociais. É um pensamento que estabelece conexões mais amplas entre indivíduo e sua sociedade. Para adquirir esta forma de visão é necessário analisar sua sociedade onde vive de uma maneira externa procurando diminuir a sua própria influência na análise uma vez que consigo é carregado de valores culturais obtidos ao longo de sua vida. É olhar para as coisas de maneira diferente da que estamos habituados na vida cotidiana.

Assim, infelizmente percebe-se uma dificuldade das pessoas, principalmente das camadas mais pobres e desprovidas da sociedade, de enxergar a globalização como problema a ser resolvido, ainda pior não conseguem compreender a influência da globalização em suas próprias vidas, por exemplo, muitas pessoas não conseguem perceber a conexão da precariedade da mão de obra chinesa com os abusos cometidos por este sistema, como dito por Milton Santos, a máquina ideológica e a globalização como fabula, assim como a grande mídia fazem de tudo para vender e idealizar um sistema que explora, mata e aumenta a desigualdade. A dificuldade das pessoas de enxergarem a globalização perversa e a implicação em suas vidas é um dos motivos para o fortalecimento desse sistema e da consolidação de sua ideologia. Daí se vem a necessidade da uma imaginação sociológica fortalecida.

## **A Família**

Nas sociedades ocidentais, a família vem sendo historicamente reconhecida como importante instituição de proteção social e alvo da atenção do Estado. Nos últimos tempos, tem sido crescentemente resgatada nessa função de regulação e na mesma medida assumido posição destacada no escopo das políticas sociais, especialmente na de assistência social. Tal evidência suscita uma reflexão sobre a família contemporânea – seus formatos, padrões e funções -, sem dizer das transformações da sociedade brasileira, que têm repercutido sobre essa condição de instituição básica de proteção e na ação social do Estado.

Nos últimos anos, várias mudanças ocorridas no plano socioeconômico-culturais, pautadas no processo de globalização da economia capitalista, vêm interferindo na dinâmica e estrutura familiar e possibilitando alterações em seu padrão tradicional de organização.

Assim, não se pode falar de família, mas de famílias, para que se possa tentar contemplar a diversidade de relações que convivem na sociedade. No imaginário social, a família seria um grupo de indivíduos ligados por laços de sangue e que habitam a mesma casa. Pode-se considerar a família um gru-

po social composto de indivíduos que se relacionam cotidianamente gerando uma complexa trama de emoções. Entretanto, há dificuldade de se definir família, cujo aspecto vai depender do contexto sociocultural em que a mesma está inserida.

A família é, portanto, uma construção social que varia segundo as épocas, permanecendo, no entanto, aquilo que se chama de “sentimento de família” (Amaral, 2001), que se forma a partir de um emaranhado de emoções e ações pessoais, familiares e culturais, compondo o universo do mundo familiar. Esse universo do mundo familiar é único para cada família, mas circula na sociedade nas interações com o meio social em que vivem.

Para Kaloustian & Ferrari (1994), a família é o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência e da proteção integral dos filhos e demais membros, independentemente do arranjo familiar ou da forma como vêm se estruturando. É a família que propicia os aportes afetivos e, sobretudo, materiais necessários ao desenvolvimento e bem-estar dos seus componentes. Ela desempenha um papel decisivo na educação formal e informal; é em seu espaço que são absorvidos os valores éticos e morais, e onde se aprofundam os laços de solidariedade. É também em seu interior que se constroem as marcas entre as gerações e são observados valores culturais. O que se afina com Sarti (1996) quando afirma que: *A família não é apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material e espiritual, o instrumento através do qual viabilizam seu modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social. Sua importância não é funcional, seu valor não é meramente instrumental, mas se refere à sua identidade de ser social e constitui o parâmetro simbólico que estrutura sua explicação do mundo.*

Petrini (2003) acrescenta que *no decorrer da evolução histórica, a família permanece como matriz do processo civilizatório, como condição para a humanização e para a socialização das pessoas.* A educação bem-sucedida da criança na família é que vai servir de apoio à sua criatividade e ao seu comportamento produtivo quando for adulto. A família tem sido, é, e será a influência mais poderosa para o desenvolvimento da personalidade e do caráter das pessoas.

A família faz parte do universo de experiências (real e/ou simbólica) dos seres humanos no decorrer de sua história, do qual todos têm algo a dizer. Esta proximidade com a realidade defronta as pessoas com suas próprias questões familiares; toca em assuntos particularmente próximos à experiência pessoal de cada indivíduo e, por isso, são assuntos cheios de significados afetivos, além dos cognitivos. Família remete a lembranças, emoções, sentimentos, identidade, amor, ódio, enfim, um significado único para cada indivíduo, que, como ser biopsicossocial, está inserido no seu meio ambiente, integrando a cultura e o seu grupo social de pertença, o que leva a se estudar a família de modo contextualizado, considerando a subjetividade de cada ser.

Cada pessoa tem sua própria representação de família – da família real e da família sonhada, da sua família e da do outro –, representação está ligada a concepções e opiniões, sentimentos e emoções, expectativas correspondidas ou não correspondidas. A família não é algo concreto, mas algo que se cons-

trói a partir de elementos da realidade. Segundo Petrini (2003), *a família encontra novas formas de estruturação que, de alguma maneira, a reconstituem, sendo reconhecida como estrutura básica permanente da experiência humana*. Afirma ainda o autor que apesar da variedade de formas que assume ao longo do tempo, a família é identificada como o fundamento da sociedade.

Para a família pobre, marcada pela fome e pela miséria, a casa representa um espaço de privação, de instabilidade e de esgarçamento dos laços afetivos e de solidariedade. Segundo Gomes (2003), *quando a casa deixa de ser um espaço de proteção para ser um espaço de conflito, a superação desta situação se dá de forma muito fragmentada, uma vez que esta família não dispõe de redes de apoio para o enfrentamento das adversidades, resultando, assim, na sua desestruturação. A realidade das famílias pobres não traz no seu seio familiar a harmonia para que ela possa ser a propulsora do desenvolvimento saudável de seus membros, uma vez que seus direitos estão sendo negados*.

## **A Pobreza e Miséria na Família Brasileira**

A gravidade do quadro de pobreza e miséria, no Brasil, constitui permanente preocupação e obriga a refletir sobre suas influências no social e, principalmente, na área de atuação junto da família, na qual as políticas públicas ainda se ressentem de uma ação mais expressiva. O Estado deve assegurar direitos e propiciar condições para a efetiva participação da família no desenvolvimento de seus filhos, porém os investimentos públicos brasileiros, na área social, estão cada vez mais vinculados ao desempenho da economia.

O Brasil nas últimas décadas vem impondo uma enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Estudo apresentado pelo economista Dedecca (2003) mostrou que, de 1992 a 1999, os 25% mais pobres perderam 20% da renda e os 5% mais ricos perderam 10%. Estes dados levam a constatar que a defasagem salarial é maior para os pobres, o que amplia, ainda mais, a concentração de renda no Brasil. Dados mais recentes do IBGE comprovam que, em 2018, o Brasil retornou ao Mapa da Fome - lista de países com mais de 5% da população ingerindo menos calorias do que o recomendável, segundo análise de Francisco Menezes, pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)<sup>3</sup>. Dois fatores conduziram ao cenário atual: o avanço da extrema pobreza, e um movimento de corte de políticas públicas em segurança alimentar a partir de 2014.

Assim, pobreza não pode ser definida de forma única, mas ela se evidencia quando parte da população não é capaz de gerar renda suficiente para ter acesso sustentável aos recursos básicos que garantam uma qualidade de vida digna. Estes recursos são água, saúde, educação, alimentação, moradia,

3 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/17/ibge-confirma-que-pas-voltou-ao-mapa-da-fome-em-2018-diz-pesquisador.ghtml>

renda e cidadania. De acordo com Yasbek (2003), *são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos sendo, portanto, excluídos em graus diferenciados da riqueza social.*

O termo exclusão social tem sentido temporal e espacial: um grupo social está excluído segundo determinado espaço geográfico ou em relação à estrutura e conjuntura econômica e social do país a que pertence. No Brasil, esse termo está relacionado principalmente à situação de pobreza, uma vez que as pessoas nessa condição constituem grupos em exclusão social, porque se encontram em risco pessoal e social, ou seja, excluídas das políticas sociais básicas (trabalho, educação, saúde, habitação, alimentação).

Um país tem pobreza quando existe escassez de recursos ou quando, apesar de haver um volume aceitável de riquezas, elas estão mal distribuídas. O Brasil não é um país pobre, e sim um país desigual.

Os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira – uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social. A renda média brasileira é seis vezes maior que o valor definido como linha de indigência, ou seja, se a renda brasileira fosse igualmente distribuída, estaria garantido a cada pessoa seis vezes aquilo de que necessita para se alimentar

As transformações ocorridas na política econômica do Brasil produziram profundas mudanças na vida econômica, social e cultural da população, gerando altos índices de desigualdade social. Como reflexo dessa estrutura de poder, acentuam-se as desigualdades sociais e de renda das famílias, afetando as suas condições de sobrevivência e minando as expectativas de superação desse estado de pobreza, reforçando sua submissão aos serviços públicos existentes. As desigualdades de renda impõem sacrifícios e renúncias para toda a família.

A situação de vulnerabilidade social da família pobre se encontra diretamente ligada à miséria estrutural, agravada pela crise econômica que lança o homem ou a mulher ao desemprego ou subemprego. Para Kaloustian e Ferrari (1994), *por detrás da criança excluída da escola, nas favelas, no trabalho precoce urbano e rural e em situação de risco, está a família desassistida ou inatingida pela política oficial.* Corroborando com este autor, Martins (1993) afirma que *a criança abandonada é apenas a contrapartida do adulto abandonado, da família abandonada, da sociedade abandonada.*

A proteção integral à criança e ao adolescente, garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990) em seu art. 4º, que tem a família, além da comunidade, da sociedade e do Poder Público, como uma das responsáveis pela proteção da sua prole, se vê, no entanto, no rumo inverso, uma vez que, alijada das mínimas condições socioeconômicas, sofre o processo da exclusão social. A injustiça social dificulta o convívio saudável da família, favorecendo o desequilíbrio das relações e a desagregação familiar.

Petrini (2003) afirma que à medida que a família encontra dificuldades

para cumprir satisfatoriamente suas tarefas básicas de socialização e de amparo/serviços aos seus membros, criam-se situações de vulnerabilidade. A vida familiar para ser efetiva e eficaz depende de condições para sua sustentação e manutenção de seus vínculos.

A situação socioeconômica é o fator que mais tem contribuído para a desestruturação da família, repercutindo diretamente e de forma vil nos mais vulneráveis desse grupo: os filhos, vítimas da injustiça social, se veem ameaçados e violados em seus direitos fundamentais. A pobreza, a miséria, a falta de perspectiva de um projeto existencial que vislumbre a melhoria da qualidade de vida, impõe a toda a família uma luta desigual e desumana pela sobrevivência.

As consequências da crise econômica a que está sujeita a família pobre precipitam a ida de seus filhos para a rua e, na maioria das vezes, o abandono da escola, a fim de ajudar no orçamento familiar. Essa situação, inicialmente temporária, pode se estabelecer à medida que as articulações na rua vão se fortalecendo, ficando o retorno dessas crianças ao convívio sociofamiliar cada vez mais distante.

Percebe-se que para essa família, a perda ou rompimento dos vínculos produz sofrimento e leva o indivíduo à descrença de si mesmo, tornando-o frágil e com baixa autoestima. Esta descrença conduz ainda o indivíduo a se desfazer do que pode haver de mais significativo para o ser humano: a capacidade de amar e de se sentir amado, incorporando um sentimento desagregador. A questão da família pobre aparece como a face mais cruel da disparidade econômica e da desigualdade social. Esse estado de privação de direitos atinge a todos de forma muito profunda, à medida que produz a banalização de sentimentos, dos afetos e dos vínculos, conforme ressalta Vicente (1994): *O ser humano é complexo e contraditório, ambivalente em seus sentimentos e condutas, capaz de construir e de destruir. Em condições sociais de escassez, de privação e de falta de perspectivas, as possibilidades de amar, de construir e de respeitar o outro ficam bastante ameaçadas. Na medida em que a vida à qual está submetido não o trata enquanto homem, suas respostas tendem à rudeza da sua mera defesa da sobrevivência.*

Ao aprofundar a discussão sobre família, pôde-se fazer um retrato vivo dos reflexos da desigualdade social. Ante o exposto é possível afirmar que a situação de esgarçamento dos vínculos familiares resulta da miserabilidade a que estão sujeitas as famílias, sendo está a mola propulsora para a sua desestruturação. Conclui-se que a pobreza contribui para a fragilização dos laços familiares, principalmente quando falamos de jovens e das crianças que estão em uma fase peculiar de desenvolvimento, estando em extrema vulnerabilidade.

Faz-se necessário ressaltar a urgência da mudança de paradigma em relação à implementação de programas sociais mais efetivos e que visualizem sempre a família como alvo, não descontextualizando seus membros. Não dá para falar em políticas públicas eficazes sem se dar destaque à família como potencializadora destas ações. Ajudar a família mostra-se a única possibilidade

de a se sociedade desenvolver dignamente.

## Considerações Finais

Por fim para concluir, depois de tudo que foi exposto no decorrer deste estudo, percebe-se uma grande influência da globalização para o aumento da desigualdade social e da pobreza, além da contribuição para a fomentação da pobreza em nações em desenvolvimento mantendo o status das grandes potências através da exploração.

A globalização atual, como conhecemos é responsável por manter as desigualdades e os modelos de opressão atual, além de contribuir para o fortalecimento dos aparelhos ideológicos e repressivos do Estado, a falta de integração história do eu com o mundo é um dos fatores que contribuem com essa realidade.

A família, a mais antiga e umas das mais importantes instituições sociais encontra-se em conflito, nunca se trabalhou tanto como nos tempos modernos, porém mesmo assim a pobreza ainda é uma dura realidade.

A pobreza pode ser entendida em vários sentidos, principalmente: como a carência real: tipicamente envolvendo as necessidades da vida cotidiana como alimentação, vestuário, alojamento e cuidados de saúde. Pobreza neste sentido pode ser entendida como a carência de bens e serviços essenciais; a pobreza como falta de recursos econômicos: nomeadamente a carência de rendimento ou riqueza (não necessariamente apenas em termos monetários). As medições do nível econômico são baseadas em níveis de suficiência de recursos ou em “rendimento relativo”. A União Europeia, nomeadamente, identifica a pobreza em termos de “distância econômica” relativamente a 60% do rendimento mediano da sociedade e por fim como carência social: a exclusão social, a dependência e a incapacidade de participar na sociedade. Isto inclui a educação e a informação. As relações sociais são elementos chave para compreender a pobreza pelas organizações internacionais, as quais consideram o problema da pobreza para lá da economia.

A situação de pobreza e miséria acentuada pela globalização traz um sentimento intenso de sofrimento e dor, desencantado conflitos familiares, violência e a acentuação de delitos cometidos por menores de 18 anos, percebe-se ainda que as políticas públicas atuais tuteladas pelo Estado são insuficientes, pior ainda o governo atual no Brasil vem contribuindo para o desmonte da educação, da cultura, do lazer e da saúde pública comprometendo a consumação dos direitos fundamentais e contribuindo para o aumento da pobreza.

Vivemos atualmente no que eu gosto de chamar de tempos do remorso do ser humano pós moderno, pois vemos que a liberdade sonhada, a tão amada democracia almejada e os direitos humanos e fundamentais conquistados não passaram de ilusão, pois o Estado que deveria proteger o ser humano, pois por ele foi criado, não consegue exercer sua função, muito pelo contrá-

rio, muitas vezes contribui para a fome e miséria de seu povo.

## Referências

- AMARAL, C. C. G. **Família às avessas: gênero nas relações familiares de adolescentes**. 1. ed. Fortaleza: Editora UFC, 2001.
- BARROS, R. P. D; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: Retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev./2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000100009>. Acesso em: 04 nov. 2020.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, v. 800, n. 2000, p. 21-47, jun./2001.
- BRASIL 2002. Programa Saúde da Família. **Revista Brasileira de Saúde da Família ano II: 7-17**.
- BRASIL, Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v.1, n. 135, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: nov. 2020.
- CARVALHO MCB. A priorização da família na agenda da política social, pp. 11-21. In MCB Carvalho. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez, 1995.
- DEDECCA CS. Anos 90: a estabilidade com desigualdade, pp. 109-139. In MA Santana & JR Ramalho. **Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- FUKUYAMA, Francis. “The End of history?”. **The National Interest, Summer**, 1989. Disponível em: [https://www.embl.de/aboutus/science\\_society/discussion/discussion\\_2006/ref1-22june06.pdf](https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf) acessado em: nov. 2020
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005. p. 24-25.
- GOMES MA. **Filhos de ninguém? Um estudo das representações sociais sobre família de adolescentes em situação de rua**. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2003.
- GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, M. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1-15, mai./2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232005000200013>. Acesso em: 20 set. 2020.
- GUARESCHI P. Introdução, pp.17-25. In P Guareschi & S Jovchelovitch (orgs.). **Textos em representações sociais**. (6ª ed.). Petrópolis, Vozes: 2003.
- KALOUSTIAN SM & FERRARI M. Introdução, pp. 11-15. In SM Kaloustian (org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo-Brasília: Ed. Cortez-Unicef, 1994.
- KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. 1. ed. São Paulo: Abril Cultura, 1974.

- MARTINS; SOUZA, José De. **Massacre dos inocentes:** a criança sem infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.
- MOSCOVICI, S.; GUARESCHI, Pedrinho A. **Representações sociais:** investigações em psicologia social. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.
- O'ROURKE, Kevin H.; WILLIAMSON, Jeffrey G. **Globalization and History:** The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy. 3. ed. [S.l.]: Mit press, 2001.
- PETRINI J. C. **Pós-modernidade e família.** Bauru: Ed. Edusc, 2003.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SARTI, Cynthia A. **Família como espelho:** um estudo sobre a moral dos pobres. 1. Ed. Campinas: Autores Associados, 1996.
- SCHNEEWIND, J. B. **A invenção da autonomia.** 10. ed. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001.
- VÉRAS, M. P. B. **Desqualificação social:** ensaio sobre a nova pobreza. Trad. de C Giorgetti & T Lourenço. São Paulo: Educ e Cortez, 2003. p. 13-29.
- VICENTE, Cenise Monte. **O direito à convivência familiar e comunitária:** uma política de manutenção do vínculo. São Paulo: Cortez; Brasília, UNICEF, 1994. p. 47-59.
- YAZBEK, Maria C. **Classes subalternas e assistência social.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

# A ESTRUTURAÇÃO DO RACISMO: BRANQUITUDE E PRIVILÉGIOS

**Júlio César Silva Santos**

Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico

## **Resumo:**

O presente artigo tem o intuito de identificar a construção do conceito raça, o qual serve de fundamento para configuração do racismo. Do processo de racismo científico, desencadeou a eugenia, com reflexos ideológicos na identidade nacional até os dias de hoje. Identifica-se como a concepção da branquitude tem correlação com os privilégios em uma sociedade moldada na meritocracia.

**Palavras-chave:** Raça; Racismo; Eugenia; Privilégios; Branquitude.

## **Racismo no Brasil**

É imprescindível compreendermos que a história do Brasil é descrita sobre um olhar branco, ou seja, tantos os povos originários, os indígenas, como os negros escravizados do continente africano, não tiveram condições no processo de construção das suas narrativas, de descrever as experiências de seus povos. Isto é um problema central, porque as instituições, desde a concepção do nascimento das pessoas negras, não compreendem a composição do legado ancestral da negritude.

A complexidade é que a lógica do sistema na questão racial, mantém uma contextualização omissa, negligenciando a historicidade dos afrodescendentes e principalmente deformando os negros como seres humanos, principalmente com o fenômeno moderno, configurado na etimologia do termo raça, que remonta aos meados do século XVI, estabelecendo de alguma forma classificações entre seres humanos, animais e plantas.

É importante destacarmos que raça não é um termo fixo estático.<sup>1</sup> Sua configuração, normalmente esta vinculada ao contexto histórico, sinalizando conflitos, disputa por poder e decisão. Nas sociedades contemporâneas, o es-

---

<sup>1</sup> CF.:BANTON, Michael. A ideia de raça. Lisboa: Edições 70, 1977; Mendes, Maria Manuela. Raça e Racismo: controvérsias e ambiguidades. Revista Vivência, n 39, p. 101-123, 2012.

tabelecimento do conceito raça fornece elementos basilares a constituição social, econômica e política, sendo um dos principais fluxos de desigualdades.

A descoberta do “novo mundo” e a expansão mercantilista, fundadas no projeto iluminista, proporcionou o cenário ideal de fortalecer as civilizações europeias através do colonialismo, a ponto de forçar e impor aos colonizados a dinâmica da modernidade, estabelecendo ilusoriamente os benefícios da igualdade, liberdade, do Estado de Direito e da livre concorrência de mercado. A conceituação raça se torna central, estabelecendo os contornos necessários da sociedade contemporânea, estruturada no colonialismo e na escravidão moderna.<sup>2</sup>

No século XIX, o positivismo através da ciência proporcionou os contornos necessários para a configuração das diferenças humanas, fortalecendo o racismo científico e estabelecendo ideologicamente o discurso da subjugação e inferioridade racial dos povos colonizados, a partir de ideias de Lombroso e Nina Rodrigues, por exemplo.

Ao compreendermos a distinção do conceito raça, podemos avançar no sentido do racismo estrutural e seus desdobramentos. Segundo Foucault, entre as possibilidades basilares que permitiram o surgimento do racismo, temos o biopoder, instrumento de controle político e regulação econômica, o qual se configura pelo mecanismo de agrupamento que constituem a sociedade burguesa. Desta forma, nasce uma ideia científica da luta entre as raças, fundamentada na teoria do evolucionismo.<sup>3</sup>

Silvio Luiz de Almeida,<sup>4</sup> realiza contextualização sublime sobre racismo, discriminação e preconceito:

Podemos dizer que o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial a que pertençam.

Embora haja relação entre os conceitos, o racismo difere do preconceito racial e da discriminação racial. O preconceito racial é o juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias. Considerar negros violentos e inconfiáveis, judeus avarentos ou orientais “naturalmente” preparados para as ciências exatas são exemplos de preconceitos.

A discriminação racial por sua vez, é a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados. Portanto, a discriminação tem como requisito fundamental o poder, ou seja, a possibilidade efetiva do uso da força, sem o qual não é possível atribuir vantagens ou desvantagens por conta da raça. Assim, a discriminação pode ser direta e indireta. A discriminação direta é o repúdio ostensivo a indivíduos ou grupos, motivado pela condição racial,

2 ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural. Editora Letramento, p. 19-22.

3 FOUCAULT, Michel. Genealogia del racismo. Madrid: Ediciones de la Piqueta, 1992.

4 ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural. Editora Letramento, p. 25-26.

exemplo do que ocorre em países que proíbem a entrada de negros, judeus, muçulmanos, pessoas de origem árabe ou persa, ou ainda lojas que se recusam a atender clientes de determinada raça.

Já a discriminação indireta é um processo em que a situação específica de grupos minoritários é ignorada – discriminação de fato –, ou sobre a qual não impostas regras de “neutralidade racial” – Colorblindness – sem que se leve em conta a existência de diferenças sociais significativas – discriminação pelo direito ou discriminação por impacto adverso.

O fenômeno intergeracional oriundo das práticas perenes de discriminação direta e indireta é a estratificação social, a qual torna vulnerável as perspectivas de ascensão social, econômica e política, estabelecendo privilégios a determinados grupos sociais, beneficiados pelas políticas excludentes.

A eugenia, termo criado em 1883 por Francis Galton, primo de Charles Darwin, tinha o intuito de estabelecer um estudo voltado à melhoria da humanidade, através de uma seleção, que estabelece uma hierarquia entre as “raças humanas” por categorias. Neste sentido, a ciência começa a ser usada como modelo explicativo da diversidade humana, subsidiando cientificamente discussões de ordem moral, psicológica, intelectual, entre as distintas tipificações de raças.<sup>5</sup>

Por essa razão Arthur de Gobineau recomendou evitar a “mistura de raças”, pois o mestiço tendia ser o mais “degenerado”. Esse tipo de pensamento, identificado como racismo científico, obteve enorme repercussão e prestígio nos meios acadêmicos e políticos do século XIX, como demonstram, além das de Arthur de Gobineau, as obras de Cesare Lombroso, Enrico Ferri e, no Brasil, Silvio Romero e Raimundo Nina Rodrigues<sup>6</sup>

As teses defendiam a possibilidade de uma genética superior a humanidade, tendo como ponto de partida preponderante o homem branco eurocêntrico, em detrimento das outras raças. No Brasil, estas concepções infelizmente foram incorporadas, derivando a assimilação da necessidade do branqueamento.

Neste ciclo, temos um forte incentivo no contexto nacional ao processo de miscigenação, vislumbrando o aumento da branquitude e higienização, ao mesmo tempo em que progressivamente a sociedade se tornava mais branca a cada nova geração.

O antropólogo eugenista brasileiro João Batista de Lacerda, o qual participou do Congresso Universal das Raças, em um dos seus escritos retirado de uma publicação, destaca o anseio:<sup>7</sup>

5 ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural. Editora Letramento, p. 23.

6 ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural. Editora Letramento, p. 23

7 O primeiro Congresso Universal das Raças, aconteceu no ano de 1911 em Londres, com diversos especialistas, visando a construção da superioridade eurocêntrica.

A população mista do Brasil, deverá ter pois, no intervalo de um século, um aspecto bem diferente do atual. As correntes de imigração europeia, aumentando a cada dia mais o elemento branco desta população, acabarão, depois de certo tempo, por sufocar os elementos nos quais poderia persistir ainda alguns traços do negro.

A construção do racismo científico foi muito sofisticada no Brasil, não temos experiências tão destacadas como a nacional, à construção ideológica respaldada na meritocracia e na cultura dos privilégios.

A escritora Lília Moritz Schwarcz, afirma a receptividade da elite brasileira, referente a construção da mestiçagem, e o porquê temos uma dificuldade exaustiva de tipificação dos corpos que são negros, frente ao processo depurador racial.<sup>8</sup>

Saudada pelos cientistas estrangeiros como fenômeno ainda pouco conhecido e bastante recente, a miscigenação transformara-se em tema polêmico entre as elites brasileiras, tendo como pano de fundo o determinismo racial, mais conhecido, nesse contexto, como darwinismo social. O importante é que o problema racial se tornara a linguagem através da qual se podia apreender as particularidades observadas e reconhecidas empiricamente no país. Nesse contexto, em que discursos raciais se vinculavam a projetos de cunho nacionalista, soava correto imaginar uma nação em termos biológicos, ou imaginar a existência de uma futura homogeneidade ‘racial’, como previa justamente João Baptista de Lacerda. Não foi por acaso o cientista introduziu, na abertura do seu trabalho sobre os mestiços brasileiros que levou ao Congresso Universal das Raças, a tela do artista acadêmico Modesto Brocos (1852-1936) chamada “A redenção de Cam” e a partir dela ilustrou o processo ‘depurador’ que ocorreria no Brasil com o passar do tempo.

Neste enfoque, podemos observar que o Estado Brasileiro sempre esteve alinhado a ideologia da supremacia branca, tanto que uma análise mais apurada do nosso ordenamento jurídico e legislações, identificará os contornos necessários a manutenção dos privilégios brancos, principalmente no período após a abolição da escravidão, onde observavam que a grande massa de ex-escravizados, poderiam constituir a nova força de trabalho assalariada, tornando-se um pesadelo a elite.

Entre as principais medidas, após a abolição da escravidão, que fortaleceu o ingresso de europeus e a subjugação da população recentemente liberta, temos o Decreto n. 528 de 1890, que estimulava a imigração europeia, com vantagens como moradia, educação, saúde e perspectiva da conquista da propriedade territorial.<sup>9</sup>

8 Artigo: Previsões são sempre traiçoeiras: João Baptista de Lacerda e seu Brasil branco. Revista científica. saúde-Manguinhos vol.18 no.1 Rio de Janeiro Mar. 2011.

9 Decreto Disponível no site: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>

Na outra ponta, os negros estavam destituídos de qualquer reconhecimento de cidadania, na fase denominada como ciclo da barbárie, sem nenhum tipo de política inclusiva, explorados por mais de 350 anos de escravidão, e sem nenhum projeto de nação inclusivo, estabelecendo um caráter sistêmico de racismo, em que determinados grupos raciais ficaram enquadrados nos padrões de subalternidade e outros de privilégios, de forma transversal nos diversos pilares da sociedade.

Clovis Moura,<sup>10</sup> destaca o cenário neste período, referente os grupos sociais e raciais, especificando como o processo de mestiçagem foi utilizado na dominação dos povos originários:

Desta forma, não houve uma redistribuição populacional horizontal, igualitária, mas ela foi verticalizada socialmente à medida que as sociedades dominadas pelo colonialismo se diversificavam internamente e ficavam estruturalmente mais complexa. Essa distribuição populacional realizou-se dentro de padrões étnicos impostos pelas metrópoles.

Houve, portanto, uma imbricação entre etnia e status, etnia e valores sociais e etnia e papéis sociais e culturais. Estabeleceram-se critérios que determinaram a posição de cada grupo ou segmento étnico nos diversos níveis de estratificação, com barreiras e fronteiras que impediam o processo de mobilidade social em nível de igualdade de cada etnia dominada em direção ao cume da pirâmide social.

Podemos dizer que, com isto ficou estabelecido que, na sua base, estava a população escrava, inicialmente das etnias nativas e posteriormente das populações trazidas da África e os seus descendentes. Nas camadas intermediárias, as diversas formas de mestiçagem e, finalmente, a população composta dos colonizadores que ocupavam o seu cume.

A miscigenação (fato biológico), por outro lado, não criou uma democracia racial (fato sociopolítico). Ela estava subordinada a mecanismos sociais de dominação, estruturas e técnicas de barragem e sanções religiosas e ideológicas. Esse conjunto de elementos e de estratégias inibidoras determinava o imobilismo ou semi-imobilismo social, cultural e político das vastas camadas miscigenadas, isto porque os espaços sociais lhes era vedado, pois estes mecanismos de seleção étnica compulsórios reproduziam os níveis de poder econômico, social e cultural das estruturas de poder dominadoras que representavam os interesses da classe senhorial local e da Corte e o poder do Estado Português.

É salutar destacarmos a distinção da vinda dos povos africanos no Brasil e dos europeus, os afrodescendentes não tiveram opção de escolha, tendo que se submeter ao trabalho escravo, não sendo considerados seres humanos, na outra ponta os imigrantes europeus, recebiam estímulos a ocupar o território brasileiro, independente de situações socioeconômicas temerárias, da

10 Reflexão do estudioso Clovis Moura, inclusa no livro *Dialética Radical do Brasil Negro*. Pag. 184.

liberdade que usufruíam, e da possibilidade de manutenção dos laços familiares, o que foi negado aos negros.

O efeito colateral das medidas estruturais, que procuravam de forma articulada retirar dos afrodescendentes e dos povos originários da terra (índigenas) todas as formas de dignidade humana, é excepcionalmente destacada na síntese do pensamento sofisticado de Frantz Fanon:<sup>11</sup>

A cidade do colonizado, ou pelo menos a cidade indígena, a cidade negra, a Medina, a reserva, é um lugar mal afamado, povoado de homens mal afamados. Aí se nasce não importa onde, não importa como. Morre-se não importa onde, não importa de quê. É um mundo sem intervalos, onde os homens estão uns sobre os outros, as casas umas sobre as outras.

A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma cidade acorodada, uma cidade ajoelhada, uma cidade acuada. É uma cidade de negros, uma cidade de árabes.

O olhar que o colonizado lança para a cidade do colono é um olhar de luxúria, um olhar de inveja. Sonhos de posse. Todas as modalidades de posse: sentar-se à mesa do colono, deitar-se no leito do colono, com a mulher deste, se possível. O colonizado é um invejoso. O colono sabe disto; surpreendendo-lhe o olhar, constata amargamente mas sempre alerta:

“Eles querem tomar o nosso lugar”. É verdade, não há um colonizado que não sonhe pelo menos uma vez por dia em se instalar o lugar do colono.

Neste sentido, a construção racial do Brasil é fundamentada na separação racial similar ao apartheid, configurando uma fragilidade cognitiva entre os não negros, que não sentem a necessidade estrutural de construção de espaços de consensos, frente os desafios de ordem racial. Os privilégios atribuídos a branquitude, apartam este grupo social das convulsões sociais, que atingem diretamente os negros e pobres.

O cenário de concentração de privilégios é considerado como meritocrático, resultando em vantagens econômicas, sociais e políticas, demonstrando que a dominação racial não constrói sentimentos de empatia e desconforto.

O sentimento comum de superioridade é o ponto determinante do individualismo construído na sociedade, sendo o “eu” estruturante, e o mérito o principal pilar, desvinculando intimamente a necessidade de trabalhar o fortalecimento racial, sendo imprescindível o desconhecimento das principais ciências humanas, que proporcionam emancipação aos seres humanos, sendo proposital, a compreensão de diferenças raciais traria legitimidade aos grupos racializados, destacados como inimigos.

Nesta seara, a branquitude é uma condição de destaque, permitindo

---

11 Frantz Fanon: Em defesa da Revolução Africana.

a perfeita acomodação estrutural, por desconhecimento ou omissão, sem a perspectiva de fortalecimento da resistência racial.

O despreparo em estudos sobre raça, fortalece os mecanismos do racismo, principalmente em uma sociedade com histórico de colonização, sendo imprescindível a compreensão do legado da nossa identidade nacional.

Quando tratamos de políticas de discriminação positiva, visando o combate ao racismo, grupos sociais que contemplam privilégios, beneficiados pela discriminação racial, são contrários, construindo o argumento que somos todos iguais perante a lei, não sendo permitida políticas excludentes, direcionadas a grupos discriminados, sendo “mimimi” ou “coitadismo”. É o enfoque de que a discussão racial é perturbadora, desestabilizando uma zona de conforto perene.

A estabilidade da branquitude se vincula a uma estrutura ideológica para sua perpetuação, a vinculação dos privilégios raciais ao racismo é “indefensável”, desestruturando a concepção central da hierarquia racial, que é o conhecimento da realidade. Assim, quando alguns prestigiados pela branquitude, se posicionam em favor da luta antirracista, tomando consciência do quadro de barbárie existente enfrentam profundas ações de desmoralização.

A escritora americana Robin DiAngelo,<sup>12</sup> define este processo como “fragilidade branca”, que nasce do sentimento de superioridade, adquirido desde o nascimento, na formação familiar, passando pela educação, em todas as fases do ciclo de aprendizagem, nas relações de emprego, no campo dos sentimentos, entre outros.

No Brasil um dos percussores dos estudos da branquitude, foi Alberto Guerreiro Ramos, o qual expôs a situação de privilégios dos brancos:<sup>13</sup>

Dir-se-ia que na cultura brasileira o branco é o ideal, a norma, o valor, por excelência. E, de fato, a cultura brasileira tem conotação clara. Este aspecto só é insignificante aparentemente. Na verdade, merece apreço especial para o entendimento do que tem sido chamado, pelos sociólogos, de “problema do negro”

A reflexão de Ramos permite a compreensão sobre o papel estrutural do opressor em sociedades desiguais, porque eles são privilegiados pelo racismo, ao mesmo tempo em que define o negro como o problema central, sendo imprescindível que cada cidadão compreenda o papel exercido nas vertentes do racismo estrutural.

## **O Estado avalia o racismo**

Na atualidade, o tratamento recebido pelos negros não é desejado por nenhum cidadão, não podemos ser ingênuos, todos compreendemos as mazes do racismo, a pergunta essencial, é no sentido de avaliarmos porque certos

12 White Fragility: So Hard for White People to Talk About. Robin DiAngelo.

13 Introdução Crítica a Sociologia Brasileira. 1957, p. 150.

grupos permitem que se reproduzam?

Enquanto não alcançarmos consciência e constrangimento, identificando que a separação pelo termo “raça” nos divide, a iminência de todos sofrer os reflexos de uma sociedade dividida em convulsões raciais nos assombrará, porque o racismo é estrutural, e suas nuances nos contornos sociais de alguma forma atingirão a todos.

O Estado é a esfera mais significativa de poder, e suas instituições permanecem negando o racismo, ao permitir a reprodução das arbitrariedades do sistema de justiça, fortalecendo a ausência de políticas públicas, principalmente de saúde adequada (violência obstetra e covid-19).

A meritocracia é outra forma de avaliar a desigualdade racial, uma vez que estabelece que pobreza, falta de ascensão material e profissional é decorrente da ausência de mérito individual. Nega-se toda a construção social de que o racismo é sistêmico e inferioriza determinado grupo racial, ao mesmo tempo que privilegia o outro.<sup>14</sup>

## Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ANGELO, Robin Di. **White Fragility: So Hard for White People to Talk About.**

BANTON, Michael. **A ideia de raça.** Lisboa: Edições 70, 1977.

DAVIS, Ângela. **Mulheres, raça e classe.** São Paulo. Boitempo, 2016.

FANON, Frantz. **Em defesa da revolução africana.** Terceiro Mundo, 1964.

FOUCAULT, Michel. **Genealogia del racismo.** Madrid: Ediciones de la Piqueta, 1992.

MENDES, Maria Manuela. **Raça e racismo: controvérsias e ambiguidades.** Revista Vivência, n. 39p.101-123, 2012.

MOURA, Clovis. **Dialética Radical do Brasil Negro.** São Paulo. Editora e Livraria Anita Ltda, 2014.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A introdução Crítica a Sociologia Brasileira.** Rio de Janeiro. Editora Andes, 1957.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: Branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo.** São Paulo. Annablume, 2014.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Previsões são sempre traiçoeiras: João Baptista de Lacerda e seu Brasil branco.** História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.18, n.1, jan.-mar. 2011, p. 225-242.

---

14 ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural, 2018, p. 62-63.

# O CORPO CONTEMPORÂNEO: UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL ENTRE O INDIVIDUALISMO, A VIOLÊNCIA E O AMOR

**Edna Raquel Hogemann**

Doutora em Direito, Pós-Doutorado em Direitos Humanos. Decana do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro -Brasil. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social

**Thiago Serrano Pinheiro de Souza**

Doutor em Direito. Professor do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá – Brasil. Pesquisador junto ao do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social

## **Resumo:**

Analisa a construção do corpo contemporâneo como elemento axiológico, influenciado pelo individualismo, a violência e o amor, nas relações entabuladas. O ponto de partida para a análise é o corpo contemporâneo, ao cumprir a costura de sua eticidade, suas características, disciplinando as condutas normatizadas em acordo com a ideologia vigente num dado momento histórico. Considera o individualismo característica inculcada ao comportamento social há muitos séculos, cujo conceito encontra-se amplamente difundido. Objetiva demonstrar que o conceito de amor –no século XX, ao menos para o direito –está em processo de maturação; sendo incerta sua identidade própria como mera faceta de um individualismo desfigurado o que leva à posse e à violência. Busca também demonstrar que o individualismo e o amor influenciam na construção ética do corpo contemporâneo, determinando o seu comportamento social e a formação de sua estrutura normativa. Adota o referencial teórico de Foucault e Agamben, com indicadores teóricos que respaldam os objetivos pretendidos. Classifica-se a pesquisa como exploratória, de tipo qualitativo, recursos bibliográficos e método dialético.

**Palavras-chave:** Individualismo; Afeto; Violência; Biopoder; Direito.

## **Introdução**

O presente artigo tem como objetivo analisar a forma como o corpo

contemporâneo constrói seu elemento ético, influenciado pelo individualismo e pelo amor e as distorções que descambam para a negação do amor que é a violência interpessoal. Tais comportamentos alternam-se historicamente, determinando os rumos da legislação e das decisões judiciais. Em princípio podem parecer ideias inconciliáveis, mas que convivem nas relações humanas e acabam sendo transportadas ao fenômeno do direito.

O ponto de partida para a referida análise é o corpo contemporâneo, pois é ele quem costura sua eticidade as suas características, disciplinando as condutas de acordo com a ideologia vigente em um dado momento histórico, a partir das relações que estabelece com o biopoder, com a modernidade, com estética, com a felicidade, com a biologia, com a medicina e com a morte, em perspectivas, ora individualistas, ora afetivas.

Dentro de uma perspectiva atual, é possível afirmar que existem questões onde ainda não se existe verdadeiro consenso moral. Porém, pior do que ainda não se existir um consenso moral, é a existência de um consenso deturpado, alheio aos novos desejos do chamado corpo contemporâneo. Assim, o individualismo é característica inerente ao comportamento social há muitos séculos, e seu conceito encontra-se amplamente difundido. Por outro lado, o conceito de amor – que emerge nas relações travadas no século XX, pelo menos para o direito – ainda está em processo de maturação, não se sabendo, ao certo, se possui identidade própria ou se é mera faceta de um individualismo desfigurado.

Como dito acima, o individualismo vem sendo estimulado a servir como lastro fundante às relações humanas há muitos séculos, determinando um padrão de comportamento, capturado pelo fenômeno jurídico que quando exacerbado pode descambar ao desamor, ao desafeto, à violência interpessoal. Em relação ao amor, não. É nessa direção, que o texto estruturar-se-á.

## **A noção de *corpus contemporaneus* ou o corpo contemporâneo**

O ordenamento jurídico, como se sabe, é constituído por um elemento ético estruturado socialmente, e as características de um “*corpus contemporaneus*”, ou seja do que se denomina como corpo contemporâneo, do mesmo tempo, que seja coevo, influenciam na referida constituição. É que o sistema de direito não antecede ao homem, pelo contrário, se estabelece como seu instrumento disciplinador de condutas. Logo, se o corpo contemporâneo se revela como individualista, o ordenamento que o rege também o será. De outra sorte, se o corpo contemporâneo for afetivo, assim será o ordenamento correlato. Mas o que é esse corpo contemporâneo?

Para se entender esse corpo contemporâneo, que se encontra entre o individualismo e o afeto na construção de seu elemento ético, necessário percorrer a evolução histórica do corpo humano através das relações que este estabelece com o biopoder, com a modernidade, com estética, com a felicidade, com a biologia, com a medicina e com a morte.

Primeiramente, segundo Agamben<sup>1</sup>, o que existia era a vida nua, ou seja, a vida natural não politizada, que seria aquela em que o indivíduo elegeria seus próprios comandos e caminharia de forma livre e autônoma. Porém, por meio do biopoder, ocorreu a crescente implicação da vida natural do homem nos mecanismos e nos cálculos de poder. Na presente ordem de ideias, a vida nua passa a ser considerada um novo sujeito político, ocorrendo, assim, a intrusão de princípios biológico-científicos na ordem política<sup>2</sup>, além de suas peculiares características.

De acordo com Foucault<sup>3</sup>, corroborando o que foi dito acima: “por milênios, o homem permaneceu o que era para Aristóteles: um animal vivente e, além disso, capaz de existência política; o homem contemporâneo é um animal em cuja política está em questão a sua vida de ser vivente”. A partir do momento em que o corpo contemporâneo assume sua função política, e o poder se apropria desse corpo, estimula-se o debate político acerca das características inerentes a ele, tais como: o sexo, o corpo, à saúde, à felicidade, à satisfação das necessidades, o direito de resgatar aquilo que se é e tudo o que se pode ser, determinando os novos procedimentos de poder, ora focados no individualismo, ora focados no amor.

O que se quer demonstrar aqui é a influência do corpo nos processos de poder, determinando uma nova ética, pautada nas premissas da modernidade, quais sejam: o capitalismo, o racionalismo utilitário e o individualismo. Assim, a política começa a ser utilizada como instrumento para potencializar as características mencionadas, e o corpo contemporâneo precisou se adequar a elas. Enquanto no biopoder o individualismo é uma peculiaridade do corpo contemporâneo, que poderá ou não ser carreada para a política, na modernidade o individualismo é uma imposição do capitalismo burguês, decorrente da necessidade de liberdade e de autonomia da vontade para a sobrevivência social.

O capitalismo busca a valorização econômica dos corpos, ao investi-los de produtividade, pois, como é notório, existe uma grande necessidade de corpos aptos para o trabalho e dóceis ao poder. Dessa forma, o estudado sistema estrutura-se na lógica inevitável do princípio da acumulação ilimitada e da concentração do capital, levando à destruição da natureza e ao crescimento das desigualdades socioeconômicas, às marcas das cicatrizes da violência sobre esse *corpus*. Baseando-se, também, no princípio da fungibilidade física e intelectual do corpo contemporâneo, organizado e disciplinado em condições desinteressantes e estressantes que levam ao embotamento da inteligência, à alienação de muitos em benefício de poucos.

---

1 AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer*. O poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 116.

2 Para Agamben podem ser citados como exemplo da mencionada intrusão, tanto a eugênica nacional-socialista, com a eliminação da vida indigna de ser vivida, quanto o debate atual sobre a determinação normativa dos critérios da morte (AGAMBEN, *op. cit.*, p. 119).

3 FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I*. A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1999, p. 12.

Novos recursos e infinitas possibilidades surgem de maneira acelerada, a fim de modificarem o quadro apresentado. A tecnociência e seus múltiplos desdobramentos poderiam livrar a humanidade do espectro da fome, reduzir a dor, ampliar o conforto e a segurança. Tais inovações poderiam reduzir tarefas penosas, facilitar o trabalho consciente e criativo, que propicia a realização pessoal plena. Entretanto, o que se constata é a apropriação desigual dos frutos do progresso, a exploração das forças vulneráveis do trabalho, a inserção subordinada em ambientes de trabalho apresentados como contemporâneos quando, na realidade, reproduzem condições similares às existentes no pré-capitalismo<sup>4</sup>.

Contudo, a modernidade não produz, apenas, corpos para o capital, mas também os moraliza e interfere em sua sexualidade conforme regulamentações de caráter científico, que objetivam definir comportamentos normais ou anormais. Na presente perspectiva, a modernidade marca a identidade individualista do corpo contemporâneo e define o que é socialmente aceitável para determinado grupo, em determinada cultura. É de se constatar que, os corpos para a modernidade nada mais são do que elementos economicamente ativos, aptos ao trabalho e dóceis ao poder, o que vincula corpo e biopoder, além de determinar-lhes as condutas moral e sexual, com as quais devem pautar suas ações.

Dentro da experiência histórica de um sujeito concreto na genealogia<sup>5</sup> da ética de Foucault, é cabível a transcrição de Prado Filho e Trisotto, a fim de analisar a relação estabelecida pelo corpo contemporâneo com a estética, que também é individualista:

De acordo com ele [Foucault], considerando-se que as relações do sujeito com o próprio corpo – ao nível da estética do corpo e da própria existência – são de ordem ética, deve-se lembrar que a ética moderna, além de racionalista e utilitarista, é profundamente *individualista*, e que no final do século XX este individualismo se exacerba em um narcisismo sem igual na história do Ocidente. Mostra disso é o crescimento acelerado do número de academias de cultura física nas sociedades urbanas contemporâneas, crescimento que beira certo culto ao físico, característico da cultura de si mesmo nestas sociedades, voltada para uma modelização plástica do corpo atendendo a um modelo mecânico-fisiológico-disciplinar, centrado na repetição exaustiva do movimento (grifo nosso)<sup>6</sup>.

4 DAL ROSSO, Sadi. *Mais trabalho!* A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 7.

5 A genealogia, como método de análise histórica proposto por Foucault, ocupa-se dos corpos concretos – não exatamente naturais – traçando a história de sua sujeição e produção nos jogos de saber/poder, que são exatamente aquilo que lhes dá forma, força e visibilidade – portanto concretude: volume e existência concreta – submetendo-os a regimes de utilidade e docilidade (PRADO FILHO, Kleber; TRISOTTO, Sabrina. O corpo problematizado de uma perspectiva histórico-política. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 13, n. 1, Mar. 2008, p. 119).

6 PRADO FILHO, *op. cit.*, p. 119.

Assim, é possível afirmar que no final do século XX o individualismo se exacerba em um narcisismo sem igual na história do Ocidente, por meio de uma *corpolatria*, definida como uma ética ou como um tipo de relação consigo mesmo, em que o sujeito se modela conforme padrões e normas médicas, e, ainda, segundo padrões e normas estéticas e sociais, a fim de fazer-se bonito (e perfeito) aos olhos dos outros, tornando o seu corpo e a sua vida obras de arte a serem admiradas.

E quando o ideal não é atingido, o individualismo mais uma vez resplandece e exige seu espaço. O corpo contemporâneo, escravo de uma ética irracional moldada, ora no capitalismo e em seu racionalismo utilitarista correlato, ora na modelação estética inatingível por meios idôneos, se vê, ainda, a mercê da obrigação de ser feliz, mesmo que artificialmente.

Eis que, o corpo contemporâneo que desfruta da felicidade artificial não sente a infelicidade de que precisa para tocar sua vida adiante. Isso decorre do individualismo contemporâneo, condicionado que é à ocultação dos problemas da vida real, além do desestímulo pela busca do outro.

Importante registrar, que o corpo tem sido tradicionalmente estudado como objeto da biologia e da medicina, reconhecidas pela sociedade moderna, como ciências especializadas no conhecimento e na intervenção sobre aquilo que se apresenta como *natural*. As presentes ciências estariam aptas a atravessar o seu volume, em busca de sua verdade empírica, objetiva, natural, essencial e substancial, a partir de sua forma, de seu funcionamento e de seus movimentos. Afirma-se então, que há uma exaltação do eu biológico, em detrimento do eu espiritual.

Porém, segundo Prado Filho e Trisotto<sup>7</sup>, “o corpo, este volume concreto, não tem nada de natural – em rigor, não existe *corpo natural*, espontâneo e livre, *pura potência*, anterior a qualquer trabalho da cultura – ele é sempre resultado de investimentos de poder e de enunciações por saberes: sua própria *natureza* é construída”.

A maneira como o corpo contemporâneo lida com a vida, com a dor do desafeto ou desamor e com a morte também merece menção, a fim de se reconhecer a ética com que tais questões são tratadas. Quando se realiza um funeral, este decorre de um comportamento amoroso para aquele morreu ou individualista para aquele que sobreviveu?

Para Bellato e Carvalho:

O paradoxo adaptação/inadaptação à morte é expresso nos rituais funerários e de luto, ou seja, o luto expressa socialmente a inadaptação individual à morte, mas, ao mesmo tempo, é o processo de adaptação social que tende a fazer cicatrizar a ferida dos indivíduos que sobrevivem<sup>8</sup>.

7 PRADO FILHO, *op. cit.*, p. 116.

8 BELLATO, Roseney; CARVALHO, Emília Campos de. O jogo existencial e a ritualização da morte. Rev. Latino-Am. Enfermagem, Ribeirão Preto, v. 13, n. 1, Feb. 2005, p. 101.

Desse modo, é possível considerar que o medo da morte, “esse fantasma que sempre acompanhou o ser humano, e que se traduz pela dor do funeral, pelo terror da decomposição do cadáver e pela obsessão da morte, tem por denominador comum a perda da individualidade”<sup>9</sup>.

É de se concluir, preliminarmente, que a incapacidade do corpo contemporâneo em dar àqueles que morrem ajuda e amor de que mais que nunca necessitam, quando se despendem de outrem, decorre porque a morte do outro é uma lembrança de sua própria morte, destruindo, assim, a fantasia de que não irá morrer, tornando a morte algo que clandestino.

O corpo contemporâneo, de acordo com tudo o que foi relatado, pode ser definido como a vida natural politizada determinando os processos de biopoder, em um contexto de modernidade, no qual prevalecem o capitalismo e o individualismo. Além disso, características que lhe são inerentes (felicidade, estética, biologia e morte), também interferem no desenho de seu escopo.

### **A influência do individualismo e do amor na ética desse corpo contemporâneo**

Superadas as considerações acerca da definição de corpo contemporâneo, através das relações que ele estabelece, importante se faz a análise da influência, tanto do individualismo, como do amor em sua construção ética.

Importante apontar que origem do estatuto de direitos remonta à propriedade privada numa concepção já individualizada, sendo necessária a presente regulamentação, a fim de se legitimarem sua aquisição e sua transmissão. Com isso, o corpo contemporâneo desprende-se, pelo menos no Ocidente, do ser coletivo e interligou-se a um individualismo que tende a tornar-se exacerbado, orientado, pois, à acumulação de riqueza e de poder que descamba para o agir violento, e para a posse que se não bem resolvida, culmina nesse mesmo sentido.

O emergir do afeto se dará a posteriori quando passa a fazer a ser elemento dos matrimônios – relação jurídica, principal fonte de transferência de bens – apenas na era Moderna, a partir de escolhas pautadas no amor e não na conveniência.

É possível afirmar, dessa maneira, que os primeiros direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico foram os de propriedade, e, a fim de salvaguardá-los, o positivismo cumpriu, em sua origem, o papel de impor a lei a setores impermeáveis e conservadores, através da obediência irrestrita ao seu primado. A partir da presente ideia, a classe dominante à época (burguesia) pôde fortalecer seus elementos basilares, quais sejam: o patrimônio, o contrato, a autonomia da vontade e, principalmente, o individualismo.

Na presente ordem de ideias, a lei foi constituída para proteger os interesses da burguesia, que se valia da busca pela liberdade, para justificar suas ações. Não se pode esquecer o contexto histórico de dominação por parte

<sup>9</sup> BELLATO, *op. cit.*, p. 101.

do Estado Absolutista, em que a Revolução Francesa deitou suas origens. A liberdade e o individualismo transformam-se na nova ética social, influenciando a construção dos dogmas e institutos jurídicos. E o que se percebe, do que foi dito, é o alijamento do coletivo e a despreocupação para com o outro.

Buscando uma interação com os institutos mencionados, constata-se que individualismo e propriedade privada caminham conjuntamente na formação do fenômeno jurídico, sendo justificados pela pretensa liberdade (autonomia da vontade) do indivíduo.

A exacerbação do individualismo em nossa sociedade leva a episódios insólitos de violência desproposita, como é o caso das mortes decorrentes das brigas de trânsito em que diariamente nas ruas e nas estradas homens, mulheres, crianças e idosos são mortos por conta de discussões banais. Esse foi o caso do lutador brasileiro, medalhista da modalidade de wrestling e estudante de direito, Tássio Felipe dos Anjos Lima, de 33 anos, morreu ao levar uma facada no peito após se envolver em uma briga de trânsito, no litoral da Paraíba.

Em uma tentativa de reconstrução da autocompreensão das ordens jurídicas modernas, Habermas<sup>10</sup> assevera que os sujeitos no estado natural deveriam trocar suas liberdades de ações naturais (conflitantes, mas ilimitadas) pelas liberdades do direito privado, o que não ocorre. Isso só ocorreria quando os sujeitos desejassem passar racionalmente do estado de conflito permanente para o da cooperação protegida coercitivamente, algo só alcançado quando todos renunciassem parcialmente a sua liberdade natural.

Na questão específica de gênero, por exemplo, Beauvoir<sup>11</sup> diz afirma não ter esperança na capacidade de uma mulher individualmente vencer a opressão feminina. Embora seja simpática a iniciativas individuais desse tipo, ela afirma que estão todas condenadas ao fracasso.

A “mulher independente” não é produto de um projeto individual, e sim do conjunto de instituições e práticas culturais do mundo em que vive. Contra a opressão construída socialmente e a violência de gênero, a transformação individual é indispensável, mas insuficiente, a luta contra a opressão feminina pressupõe mudanças nas leis, instituições, costumes, opinião pública, nas condições econômicas e profissionais das mulheres. E essas mudanças não podem ser alcançadas individualmente.

Essa questão aponta para a ótica negativa da liberdade, esse individualismo que pode ser entendido como uma atitude egoística, em que o corpo contemporâneo apenas se preocupa consigo mesmo, dispensando o olhar para o outro, como é o caso da opressão de gênero apontada por Beauvoir. Na verdade o individualismo impede, como uma de suas facetas, a apropriação dos anseios coletivos, cabendo, em um contexto de neoconstitucionalismo<sup>12</sup>, às

10 HABERMAS, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume I, 1997, p. 113.

11 BEAUVOIR, Simone de. 1980 [1949]. *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2 v.p.68.

12 Para VALLE, o neoconstitucionalismo destaca-se por sua abertura à dimensão dos va-

Cortes Constitucionais a contenção do presente impulso, mesmo que ao arrepio da lei, construída, pois, sob os ditames de um Estado, que apenas garante os direitos, não promovendo os fins coletivos<sup>13</sup>.

No entanto, cumpre, em paralelo, observar que Beauvoir incentiva as mulheres à ação coletiva, uma luta que emancipará não apenas as mulheres, mas também os homens. Isso porque, na dialética de Beauvoir, a luta contra a opressão é a luta pelo reconhecimento mútuo. Assim, nas palavras Bauer

A rejeição de Beauvoir da retratação sombria das relações humanas transforma o encontro com o Outro não em uma condenação a uma luta interminável com o Outro, mas, sim, como uma oportunidade de captar duas importantes verdades: sobre nós mesmos, a de que somos fundamentalmente ambíguos, e sobre o Outro, especialmente a de que ele ou ela não é apenas um espelho<sup>14</sup>.

No Brasil, a conquista do Estado Democrático de Direito e da subjacente valorização da esfera jurídica – a chamada revolução copernicana de que fala Jorge Miranda<sup>15</sup> – assistiu-se ao redimensionamento do papel destinado à Corte Constitucional.

Importante registrar, a existência de várias decisões do Supremo Tribunal Federal, que confirmam sua preocupação com o contingenciamento do individualismo, em respeito ao valor amor. Tais decisões são fundamentadas em uma interpretação constitucional atrelada ao princípio da dignidade da pessoa humana<sup>16</sup>.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277 do Distrito Federal, relatada pelo Ministro Ayres Brito, foi reconhecido o direito de casais homossexuais estabelecerem uma união estável, sob a égide do direito. Neste julgamento histórico, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o amor é um valor jurídico impregnado de natureza constitucional.

A dificuldade de reconhecer o outro em si mesmo, é consequência de um comportamento individualista, em que somente o padrão convencional socialmente é aceito e, por conseguinte, regulamentado. Daí a necessidade de

---

lores e dos princípios jurídicos, também sendo chamado de constitucionalismo ético. Assim, com apoio nas teorias de Alexy, Dworkin e Nino, preconiza-se a centralidade da figura argumentativa do juiz na garantia e promoção dos direitos fundamentais (VALLE, Vanice. *Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal*. Laboratório de análise jurisprudencial do STF, Curitiba: Juruá, 2009, p.107).

13 Mesmo que, atualmente, o Estado tenha assumido a posição de fomentador dos direitos sociais, a legislação civil brasileira ainda é considerada de matriz individualista.

14 BAUER, N. 2001. Simone de Beauvoir, philosophy & feminism. New York: Columbia University Press, p. 173.

15 STRECK, Lênio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: Uma nova crítica do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 149.

16 A dignidade da pessoa humana é considerada o valor supremo do Estado Democrático de Direito, que, apesar de não possuir um contorno objetivo, pode ser definida como o respeito à pluralidade de bens que compõem a personalidade do homem. Tais bens se desprendem de sua matriz, ganhando o status de direito fundamental, sendo, portanto, considerados direitos subjetivos, passíveis de reivindicação judicial, dentre eles o amor.

maturação de valores e princípios pelo Supremo Tribunal Federal, que consubstanciam a inserção das minorias na sociedade. A partir de instrumentos jurídicos de contorno definido (ou pelo menos quase definido), possível será o tratamento isonômico substancial do sujeito, em respeito ao amor, com o qual estrutura suas relações.

O ministro Celso de Melo ressaltou em seu voto, a necessidade da plena realização do valor da igualdade (em sua vertente de não discriminação), que representa fundamento essencial à configuração de uma sociedade democrática. No sentido de concretizar a Constituição é necessário materializar o princípio da isonomia, assegurando a observância da autonomia individual em relação à orientação sexual, decorrente da pluralidade humana, sendo possível a convivência pacífica entre os contrários, em respeito ao princípio da diferença. Há, na presente perspectiva, o repúdio à *desigualação* jurídica<sup>17</sup>, a partir da promoção do bem de todos, que também possui sede constitucional.

Para o ministro Marco Aurélio, o reconhecimento da entidade familiar depende apenas da opção livre e responsável dos indivíduos, não se cogitando o sexo das pessoas envolvidas, a teor dos artigos 1º, 3º e 5º constitucionais. Desta maneira, a Carta permite que a união homoafetiva seja admitida como entidade familiar, a fim de promover a dignidade dos partícipes dessa relação, regida pelo amor existente entre eles. Importante, na presente ordem de ideias, transcrever o que se segue:

A afetividade direcionada a outrem de gênero igual compõe a individualidade [que não se confunde com individualismo propalado] da pessoa, de modo que se torna impossível, sem destruir o ser, exigir o contrário. Insisto: se duas pessoas de igual sexo se unem para a vida afetiva comum, o ato não pode ser lançado a categoria jurídica imprópria. A tutela da situação patrimonial é insuficiente. Impõe-se a proteção jurídica integral, qual seja, o reconhecimento do regime familiar. Caso contrário, estar-se-á a transmitir a mensagem de que o afeto entre elas é reprovável e não merece o respeito da sociedade, tampouco a tutela do Estado, o que viola a dignidade dessas pessoas, que apenas buscam o amor, a felicidade, a realização<sup>18</sup>.

Como visto, a jurisprudência possui papel de destaque no respeito ao afeto intersubjetivo em detrimento do individualismo, através dos entendimentos consubstanciados nos casos concretos submetidos à sua apreciação. É ela quem soluciona tão difícil tarefa, já que encarregada, tanto da aplicação da lei no cotidiano social, quanto da reparação do dano sofrido.

Já no Recurso Especial nº 1.000.356 de São Paulo, o Superior Tribunal de Justiça, por meio da relatoria da Ministra Nancy Andrighi, entendeu haver

17 Expressão cunhada por Ayres Brito, cuja finalidade é ressaltar o impedimento normativo em estabelecer qualquer preconceito, entendido, este, como conceito carente de apoio na realidade.

18 Cf. voto do Ministro Marco Aurélio na ADI 4.277/DF, p. 12. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>.

o direito ao amor naquele determinado caso concreto, o que impediu a declaração de nulidade do registro de nascimento, em que ficou biologicamente provado, que a filiação era meramente afetiva:

**Adoção à brasileira. Vínculo constituído por meio da convivência e do afeto. Desconsideração da verdade genética e da formalidade. Proteção integral à criança. Direito à afetividade.** Mantém-se o acórdão impugnado, impondo-se a irrevogabilidade do reconhecimento voluntário da maternidade, por força da ausência de vício na manifestação da vontade, ainda que procedida em descompasso com a verdade biológica. Isso porque prevalece, na hipótese, a ligação sócio-afetiva construída e consolidada entre mãe e filha, que tem proteção indelével conferida à personalidade humana, por meio da cláusula geral que a tutela e encontra respaldo na preservação da estabilidade familiar. Recurso especial não provido<sup>19</sup>.

Filosoficamente, a pluralidade humana é considerada a paradoxal pluralidade de seres singulares, uma vez que se fossem diferentes, os homens não seriam capazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, nem de prever as necessidades das gerações futuras, e, de outra sorte, se fossem iguais, os homens dispensariam o discurso ou a ação para se fazerem entender, pois com simples sinais poderiam comunicar suas necessidades imediatas e idênticas. O amor busca exatamente mediar as possíveis tensões existentes na estruturação da vida do ser relacional (individualista), diante da paradoxal pluralidade apontada pela filosofia<sup>20</sup>.

De acordo com Arenhart, citando Panikkar:

A atitude dialógica pode surgir quando conseguimos resistir à tentativa de crer (pessoal ou culturalmente) que somos auto-suficientes. A abertura ao outro nasce da experiência de nossa contingência. Com efeito, a autossuficiência nos impede de reconhecer o outro como um sujeito, como uma fonte de conhecimento, vendo unicamente como um objeto de nossa investigação. Só reconhecendo nossos limites podemos não absolutizar nossas convicções e dar lugar à escuta e à eventual compreensão do outro. Ao ver de Panikkar, a autossuficiência mencionada é determinada pelo mito do contemporâneo individualismo ocidental, mito esse que impede muitos idiomas europeus de distinguirem entre duas palavras latinas *alius-a-ud* e *alter-a-um*, ambas traduzidas como *outro*<sup>21</sup>.

A necessidade de respeito pelo outro também pode ser visualizada, sob

19 Cf. voto da Ministra Nancy Andriighi no REsp 1.000.356/SP, p. 1. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>.

20 ARENDT *apud* BODIN, Danos à pessoa humana – Uma leitura civil-constitucional dos danos morais, 2007, p. 76.

21 ARENHART, Lívio Osvaldo. Pressupostos filosóficos da hermenêutica diatópica proposta por Raimon Panikkar. Revista Direitos Culturais. Santo Ângelo, v. 2, n. 3, Dec. 2007, p. 7.

diferente perspectiva, no pensamento de Levinas, quando vaticina sua ética da alteridade. O autor percebeu que o pensamento ocidental, a partir da filosofia grega, desenvolveu-se como discurso de dominação. O *ser* dominou a Antiguidade e a Idade Média, sendo depois substituído pelo *eu* desde a época moderna até os nossos dias, porém sempre sob a mesma premissa, qual seja, a unidade unificadora e totalizante que exclui o confronto e a valorização da diversidade, entendida como abertura para o *outro*.

Segundo Levinas:

O Outro metafísico é outro de uma alteridade que não é formal, de uma alteridade que não é um simples inverso da identidade, nem de uma alteridade feita de resistência ao Mesmo, mas de uma alteridade anterior a toda a iniciativa, a todo o imperialismo do Mesmo; outro de uma alteridade que não limita o Mesmo, porque nesse caso o Outro não seria rigorosamente Outro: pela comunidade da fronteira, seria, dentro do sistema, ainda o Mesmo. O absolutamente Outro é Outrem; não faz número comigo. A coletividade em que eu digo *tu* ou *nós* não é um plural de *eu*. Eu, tu, não são indivíduos de um conceito comum<sup>22</sup>.

Levinas analisa a relação de respeito/responsabilidade pelo outrem, no sentido de estar frente a frente, como resultado da reunião humana no mundo social, o que se expressa no seu conceito de rosto. Desta forma, o autor afirma que esse estar frente a frente, é um acesso ao rosto, que, em princípio, é ético. A partir de tal construção, quando o *eu* se vê frente a frente com o *outro*, acaba se tornando responsável por ele.

É possível afirmar que, para o autor a ética é a filosofia original, que desde o início orienta-se para o outro. Tratando da ética da alteridade como filosofia primeira, exige-se que o encontro ou a comunhão aconteça no respeito à alteridade do outro, pois, como observado no texto reproduzido acima, o existir requer que o outro mantenha-se em si mesmo. Aqui há uma redundância de Levinas explicada pela ênfase que o autor fornece para a qualidade do que é do outro, ao mencionar *alteridade do outro*. O outro, desta forma, deve ser considerado como parte imodificável em si mesmo.

O amor/afeto deve ser cogitado, em um mundo social que se quer formado pela diversidade. O respeito à diversidade não pode ser visto como algo meramente formal, através de normas ineficazes e frias, distanciadas, pois, da vida real. Ao contrário, o respeito à diversidade perpassa por um comportamento, ou seja, pelo fato de não ver o outro como outro em si, mas sim como parte do mesmo. A ética, no presente contexto, precisa acolher a diferença como pressuposto de elaboração de um discurso e de uma efetivação inclusiva, a partir de uma análise antropológica, dissociada do individualismo.

---

22 RODRIGUES e outros. A alteridade como fundamento da ética levinasiana, disponível em <[www.ufsm.br/gpforma/2senafe/PDF/018e3.pdf](http://www.ufsm.br/gpforma/2senafe/PDF/018e3.pdf)>. Acesso em novembro 2011.

## Conclusão

É de se concluir que, o individualismo e o amor influenciam em sentidos opostos na construção ética do corpo contemporâneo, determinando o seu comportamento social e a formação de sua estrutura normativa. Mesmo que no princípio o individualismo tenha determinado os parâmetros racionais de conduta, o amor, atualmente, desponta como uma possibilidade de comunicação entre os indivíduos, massacrados pela miserabilidade de suas vidas.

Como dito acima, é possível afirmar que existem questões onde ainda não se existe verdadeiro consenso moral. Diferente do individualismo, que é característica adquirida e reproduzida no comportamento social há muitos séculos, e seu conceito encontra-se amplamente difundido, o amor/afeto ainda está em processo de inserção no elemento ético do corpo contemporâneo, às vezes possuindo identidade própria, às vezes sendo mera faceta de um individualismo tido como desfigurado.

O amor, como abertura para o outro, demanda um comportamento de desprendimento. E, muitas vezes, o corpo contemporâneo não está preparado para realizar tal movimentação, ao se preocupar de forma exacerbada consigo mesmo, o que, como visto ao longo do presente ensaio pode descambar para diversas formas seja de opressão ou violência. No entanto, essa propugnada abertura para o outro que se aborda e reivindica é sentida recentemente pelas decisões coletivistas exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, em várias situações ao arpejo da lei, que foi construída de maneira individualista.

O corpo contemporâneo é aquele que estabelece relações das mais variadas com a política, com a modernidade, com a felicidade, com a biologia, com a medicina e com morte, ora de forma individualista, preocupando-se exclusivamente com o *eu*, ora de forma amorosa, preocupando-se com o *outro*. Não há como rejeitar a ideia, de que as características do corpo influenciam a construção da normatividade social, estando o individualismo e o afeto presentes na condução ético-jurídica da sociedade.

Aí se encontra o dilema do corpo contemporâneo. E o amor/afeto – esse desconhecido – ainda necessitará de muitos estudos e apropriações metodológicas, para ser inserido em uma ética, a ser capturada pelas normativas das sociedades modernas, enquanto que o desafeto/violência decorrente de um individualismo exacerbado clamam por uma saída que se defende não é e não foi individual, mas coletiva; ou não haverá saída.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**. O poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ARENHART, Lívio Osvaldo. Pressupostos filosóficos da hermenêutica diatópica proposta por Raimon Panikkar. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo, v. 2, n. 3, Dec. 2007.

- BAUER, N. **Simone de Beauvoir, philosophy & feminism**. New York: Columbia University Press. 2001.
- BELLATO, Roseny; CARVALHO, Emilia Campos de. O jogo existencial e a ritualização da morte. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 13, n. 1, Feb. 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. O círculo e a linha. Da liberdade dos antigos à liberdade dos contemporâneos na teoria republicana dos direitos fundamentais. In \_\_\_\_\_. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.
- DWORKIN, Ronald W. **Felicidade artificial**. O lado negro da nova classe feliz. São Paulo: Planeta, 2007.
- FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I**. A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- HABERMAS, Jurguen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- MORAES, Maria Celina Bodin. **Danos à pessoa: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, 3ª Tiragem.
- PRADO FILHO, Kleber; TRISOTTO, Sabrina. O corpo problematizado de uma perspectiva histórico-política. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 13, n. 1, Mar. 2008.
- RODRIGUES, Ricardo Antonio e outros. **A alteridade como fundamento da ética levinasiana**. Disponível em [www.ufsm.br/gpforma/2senafe/PDF/018e3.pdf](http://www.ufsm.br/gpforma/2senafe/PDF/018e3.pdf), acesso em novembro 2011.
- STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- VALLE, Vanice. **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. Laboratório de análise jurisprudencial do STF, Curitiba: Juruá, 2009.

# O PAPEL DO GRUPO ANONYMOUS NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A (IN)JUSTIÇA E O DIREITO NA TUTELA DIGITAL DOS DIREITOS HUMANOS

**Ezequiel Anderson Junior**

Mestrando do programa de Mestrado Acadêmico em Direito, área de concentração Direito da Sociedade da Informação, no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU

**Ronny Max Machado**

Mestre em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. São Paulo. Estado de São Paulo. Brasil

## **Resumo:**

O artigo tem como objetivo principal apresentar uma indagação: Qual seria o papel do grupo denominado *Anonymous* na Era da Sociedade Informacional? Este questionamento reportará para uma série de discussões e implicações na seara do Direito e da Filosofia Jurídica, tendo em vista, a importância das compreensões a respeito do termo Justiça, bem como, a proteção digital como um direito humano fundamental, e que pode ou não estar em risco constante diante dos atos praticados por *hackers*, *crackers* ou ambos. Sob o argumento da proteção de valores morais definidos, para esta hipótese inicial a privacidade, o grupo objeto deste estudo apresenta-se em contexto de século XXI como um dos entes capazes de comprometer a segurança digital. Faz-se necessário à análise do rompimento desta segurança informacional, se coaduna com uma violação à privacidade ou se contribui para transparência e como consequência origina maior segurança digital. Através da metodologia da revisão bibliográfica, far-se-á um estudo sobre o *Anonymous*, o seu campo de atuação e propósitos à luz do que sustenta e tutela alguns dos tratados internacionais no campo do direito fundamental a proteção digital.

**Palavras-chave:** *Anonymous*; Justiça; Direitos Humanos; Sociedade da Informação.

## **Introdução**

A informação é um bem precioso! Em uma sociedade cada vez mais co-

nectada, a proteção desse bem merece cada vez mais destaque no campo das ciências humanas, seja pelo seu valor ou pelas consequências da sua violação. É neste contexto que a sociedade da informação traz consigo os fenômenos de valoração e violação da informação, mais especificamente o papel das pessoas que detêm um elevado conhecimento tecnológico e que se utilizam deste para fomentar o progresso nas pesquisas científicas ou burlar, violar e atentar contra a ordem vigente.

O grupo denominado *Anonymous* é um fator em destaque nas sociedades de todo Mundo, uma vez que sobre a bandeira de preceitos morais e éticos, agem das mais variadas formas a fim de mostrar a sua força perante os governos. Além disso, é importante frisar, que o dilema existente entre o que é Direito e o que é Justiça encontra vertente na atuação deste grupo, motivo pelo qual conhecê-lo e compreendê-lo é o objeto do presente estudo, com a finalidade de demonstrar que ao mesmo tempo em que há um relevante valor moral e social de suas ações, não se pode compactuar com ações paralelas a tutela jurídica dos direitos humanos.

Através da metodologia de revisão bibliográfica, far-se-á um estudo a respeito do que é o grupo *Anonymous*, o seu campo de atuação e os impasses que envolvem Direito e Justiça a fim de que se possa conceber melhor o alcance e os efeitos das atividades de um dos grupos cibernéticos que mais tem destaque nos noticiários e nos veículos de telecomunicação do planeta.

## Do Papel do Anonymous na Sociedade da Informação

O grupo ativista Anonymous desperta inúmeras curiosidades ao longo da história contemporânea. Com uma atuação fora dos limites da Lei, suas finalidades oscilam entre o combate aos crimes hediondos ao redor do Mundo, posicionamento combativo a ideologias radicais a ataques a Governos que não traduzem um pensamento aceitável pelo grupo. Uma análise do seu papel social demanda uma compreensão de conceitos, fenômenos e atuações.

Em um primeiro momento cabe explicar no que consiste o ciberativismo<sup>1</sup> desenvolvido por este grupo. As sociedades ao redor do Planeta estão conectadas virtualmente e muitas de suas relações se dão em ambientes digitais. Estas relações podem ser entre particulares, bem como o Estado e o particular o que em certa medida reúne uma infinidade de dados e informações sensíveis e detentoras da proteção da lei. Os ataques a estes ambientes como forma de repúdio, retaliação ou aviso prévio para atos mais graves, tem na

<sup>1</sup> O ciberativismo é uma imagem do ativismo. Por ciberativistas entendem-se aqueles que se dizem militam na internet. Que consideram a retirada de um site do ar como uma forma de protesto. Porém, é importante elucidarmos que todo e qualquer protesto que acontece dentro da internet é somente uma imagem de protesto. Utilizaremos essas terminologias para elucidar os temas, da mesma maneira errônea que a mídia hegemônica o faz. ANTONIO, Bruno Luiz Cardoso Tavares. **NÓS SOMOS ANONYMOUS: As relações comunicacionais entre o coletivo Anonymous e a mídia** Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação e Semiótica. São Paulo, 2013.

atuação do Anonymous uma ferramenta poderosa e demonstrativa da força do grupo. Neste contexto, a pergunta que dá início as reflexões aqui abordadas é *O que consiste o Anonymous?* O que mais repercute entre os pesquisadores é a concepção de uma ideia, ideal ou conceito desempenhado<sup>2</sup> por uma pessoa ou por várias, que não são reunidas, não se conhecem, contudo agem homogeneamente em prol do idealizado. Bruno Luiz Cardoso Tavares Antonio nos ensina que:

*Anonymous* pode ser considerado, a princípio, como uma ideia ou conceito que quando colocada em prática por uma pessoa ou um grupo de pessoas, dá origem a um coletivo social com alguns objetivos em comum: a liberdade de expressão, de troca de informações e de livre utilização da Internet. O Coletivo *Anonymous* tornou-se um fenômeno social e ganhou notoriedade nas mídias de massa após uma série de ataques virtuais que resultaram na queda de sites governamentais, vazamento de informações confidenciais de pessoas públicas e sequestro de dados. Enquanto vistos como grupo, os anônimos se mobilizam através de redes sociais para organizarem simultaneamente protestos na rede ou em praças públicas em diversos lugares do mundo.<sup>3</sup>

No Brasil temos um site: *anonopsbr.blogspot.com* que traz concepções capazes de compreender a dimensão do propósito do *Anonymous*. A princípio *Anonymous* pode estar em qualquer lugar, ser qualquer pessoa e representar a consciência, vontade, propósito de combate a opressão de qualquer natureza.<sup>4</sup> Um dos sites de apoio e representação do grupo explica quem são e quais seus propósitos.

*Anonymous* é você. *Anonymous* é sua família, seus amigos e seus companheiros de trabalho. *Anonymous* é a consciência coletiva que, graças ao mundo digital, pode se expandir sem fronteiras. *Anonymous* é a esperança de liberdade de todos os cidadãos do mundo em sua luta

- 
- 2 Anonymous não é um grupo, tampouco um conjunto unificado, formal ou permanente de indivíduos. Trata-se de uma ideia e uma forma de ação compartilhadas por uma ampla, difusa e heterogênea rede de grupos e indivíduos. Por se tratar de uma ideia, não conta com donos, liderança central ou centro geográfico. Para aderir-la, não é preciso pedir permissão ou passar por qualquer tipo de processo seletivo. MACHADO, Murilo Bansi. Entre o controle e o ativismo hacker: a ação política dos Anonymous Brasil. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1531- 1549.
  - 3 ANTONIO, Bruno Luiz Cardoso Tavares. **NÓS SOMOS ANONYMOUS: As relações comunicacionais entre o coletivo Anonymous e a mídia** Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação e Semiótica. São Paulo, 2013.
  - 4 O Anonymous é sustentado – e por vezes amplificado – não apenas pelo uso eficaz de tecnologias de comunicação, mas por uma cultura que floresce na tensão entre a ordem e a desordem, [...] e, a seriedade e o lulz, o anonimato e a transparência. COLEMAN, Gabriella. Our Weirdness is Free, The Logic of Anonymous – online army, agent of chaos, and seeker of justice. In: **Triple Canopy**, 2012. Disponível em: <https://gabriellacoleman.org/wp-content/uploads/2012/08/Coleman-Weirdness-Free-May-Magazine.pdf>. Acesso em 27 set. 2020.

contra a opressão governamental.<sup>5</sup>

Concomitantemente a atuação dos *Anonymous*, a ideia em torno da figura dos *hackers* e *crackers* merece destaque. Tratam-se de figuras distintas pois exercem papéis completamente antagonicos, uma vez que os crackers tem um papel depreciativo e agressivo nas redes, por meio de ataques violadores a informações sigilosas e sensíveis dos indivíduos e do Estado. Os *Hackers* usam de seus conhecimentos para usar a internet<sup>6</sup> de uma maneira livre e sem custos, consagrando assim a plenitude deste valor. Assim, compete estabelecer que o movimento hacktivista<sup>7</sup> rompe os controles impostos à Internet e por este motivo tem-se por um movimento contrário a lei. O intuito é encontrar um espaço sem controles, interceptões ou interferencia de qualquer natureza. Este lugar liberto da vigilância governamental e agências governamentais é denominado *DeepWeb*. Acerca da origem desse espaço conhecido como DeepWeb:

Em grande parte, a deep web existe, assim como a própria internet, graças à força militar dos Estados Unidos. Neste caso, graças ao Laboratório de Pesquisas da Marinha do país, que desenvolveu o The Onion Routing para tratar de propostas de pesquisa, design e análise de sistemas anônimos de comunicação. A segunda geração desse projeto foi liberada para uso não governamental, apelidada de TOR e, desde então, vem evoluindo... Em 2006, TOR deixou de ser um acrônimo de The Onion Router para se transformar em ONG, a Tor Project, uma rede de túneis escondidos na internet em que todos ficam quase invisíveis. Onion, em inglês, significa cebola, e é bem isso que a rede parece, porque às vezes é necessário atravessar várias camadas para se chegar ao conteúdo desejado.<sup>8</sup>

5 ANONYMOUS. Disponível em <<http://anonopsbr.blogspot.com/2011/01/introducao.html>>. Acesso em: 06 de julho de 2020.

6 A Internet é ao mesmo tempo a melhor e a pior coisa do mundo. O progresso de uma comunicação sem limites ou quase sem limites e o desastre, a colisão, mais dia menos dia, desse Titanic da navegação virtual com um iceberg. VIRILIO, Paul. **A Bomba Informática**. São Paulo: Estação Liberdade, 1999, p.105.

7 O hacktivismo em seu sentido próprio significa utilizar programas para se comunicar livremente através da Internet. Porém, por se tratar de um ambiente absurdamente controlado, os hacktivistas passaram a burlar a própria internet e encontraram um “lugar” onde poderiam se comunicar sem interceptações através de mensagens com criptografias praticamente inquebráveis e sem deixar rastros pro onde passam. Esse “lugar” é conhecido como Deepweb. ANTONIO, Bruno Luiz Cardoso Tavares. **NÓS SOMOS ANONYMOUS: As relações comunicacionais entre o coletivo Anonymous e a mídia** Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação e Semiótica. São Paulo, 2013.

8 PEREIRA, Leonardo. DEEP WEB: Saiba o que acontece na parte obscura da internet. **Olhar Digital**. Publicado em 06 de dezembro de 2012. Disponível em: [https://olhardigital.com.br/fique\\_seguro/noticia/deep-web-saiba-o-que-acontece-na-parte-obscura-da-internet/31120#:~:text=Na%20deep%20web%20nada%20%C3%A9,um%20inceberg%20para%20represent%C3%A1%20Da](https://olhardigital.com.br/fique_seguro/noticia/deep-web-saiba-o-que-acontece-na-parte-obscura-da-internet/31120#:~:text=Na%20deep%20web%20nada%20%C3%A9,um%20inceberg%20para%20represent%C3%A1%20Da). Acesso em: 27 de setembro de 2020.

Este ambiente também traz uma série de questionamentos acerca da sua dimensão, alcance, acessibilidade e riscos. Acerca dos Hackers e Crackes, Manuel Castells presta uma importante contribuição crítica a respeito do papel de ambos os grupos em sociedade:

Os hackers não são aquilo que os meios de comunicação dizem que são: não são um bando de informáticos loucos sem escrúpulos que se dedicam a vulnerabilizar (crack) os códigos, a penetrar ilegalmente nos sistemas ou a criar desordem no tráfego informático. Os que atuam desse modo recebem o nome de crackers, e a cultura hacker rejeita-os, embora eu considere pessoalmente, em termos analíticos, que os crackers e os outros tipos cibernéticos pertencem a uma subcultura de um universo hacker muito mais amplo e geralmente inócuo.<sup>9</sup>

A criptografia das informações contidas na DeepWeb<sup>10</sup> servem de mecanismo de proteção face ao caráter comercial que envolve a internet.:

A *Deepweb* serve como uma tentativa de escapar de todo o lado comercial da Internet. Por lá, todas as informações são criptografadas e, quanto maior a necessidade de proteção daquela informação, maior vai ser o grau de criptografia. Muitos sites da *Deepweb* exibem páginas falsas para desmotivar um usuário leigo de acessá-los, escondendo seu verdadeiro conteúdo em camadas mais baixas que somente poderão ser acessadas com conhecimentos avançados de criptografia ou com uma chave correta.<sup>11</sup>

Necessário dizer, que muitas condutas contrárias a lei também são praticadas neste ambiente, uma vez que consiste em uma via fora do controle e propicio para atos considerados criminosos. A proteção digital como um direito humano fundamental está em constante fragilidade diante dos atos praticados por hackers, crackers ou ambos, sob o fundamento da proteção de

9 CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet. Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade.** Tradução de Rita Espanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p.60.

10 [...] A D.W. é o conjunto de conteúdos da internet não acessível diretamente por sites de buscas e browsers convencionais. Isso inclui, por exemplo, documentos hospedados dentro de sites que exigem cadastro e senha. Os navegadores comuns da Web, como o Chrome, Firefox, Opera, entre outros não são capazes de acessar os sites da Deep Web. O principal responsável pelo acesso a esse mundo oculto é o software chamado TOR (The Onion Router) [...] SOUZA, Marcus Vinícius Félix de., MONTEIRO, Ivi Pereira. A DEEP WEB COMO FERRAMENTA DO JORNALISMO INTERNACIONAL. **Revista Científica FAGOC Multidisciplinar.** v. I, n. 1, 2016. p. 41-57. Disponível em: <https://revista.fagoc.br/index.php/multidisciplinar/article/view/15>. Acesso em: 27 de setembro de 2020

11 ANTONIO, Bruno Luiz Cardoso Tavares. **NÓS SOMOS ANONYMOUS: As relações comunicacionais entre o coletivo Anonymous e a mídia** Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação e Semiótica. São Paulo, 2013.

valores morais definidos, um destes entes são plenamente capazes de comprometer a segurança digital face ao vasto histórico de ataques praticados.

## A (In)Justiça e o Direito na Tutela Digital dos Direitos Humanos

A tutela digital como um direito humano fundamental, e todos os demais direitos que podem ou não estar em risco constante diante dos atos praticados por hackers, crackers ou ambos, consistem em uma preocupação manifesta em nossa realidade. Para Paulo Bonavides, “os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou segurança”, e por isso se situam no patamar máximo de hierarquia jurídica.<sup>12</sup> José Maria Jardim classifica a informação como um direito de terceira geração, salientando que há uma estreita ligação entre ele e os direitos dos cidadãos.

O direito à informação – expressão de uma terceira geração de direitos dos cidadãos - carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um direito civil, mas também como um direito político e um direito social, compondo uma dimensão historicamente nova da cidadania.<sup>13</sup>

O direito à informação, segundo o autor mencionado acima, possui uma flexibilidade sobre o lugar de situação uma vez que dialoga com os ramos do direito civil, político e social. Acerca da inserção da informação no rol de direitos fundamentais, faz-se necessário à explicação que trata das classificações desenvolvidas pela doutrina e as de maior destaque são as que levam em conta o titular do direito e a evolução histórica dos povos ocidentais.

O rompimento desta segurança informacional, encontra assim um impasse: Coaduna-se com uma violação à tutela do direito fundamental a informação<sup>14</sup> ou contribui-se para transparência<sup>15</sup> e como consequência origi-

12 BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 575.

13 JARDIM, José Maria. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: **MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS**, 1999 p. 02, Caderno de textos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. 21 p. Disponível em: <[http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/o\\_acesso\\_informao\\_arquivistica\\_no\\_brasil.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/o_acesso_informao_arquivistica_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 10.11.2020.

14 Toby Mendel sustenta que: Um valor fundamental que é a base do direito ao conhecimento é o princípio de máxima divulgação, que estabelece a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a menos que haja uma justificativa contrária em nome do interesse público favorável à não divulgação. Este princípio também implica a introdução de mecanismos efetivos, pelos quais o povo possa ter acesso a informação, incluindo sistemas baseados em solicitações e também a publicação e divulgação proativa de materiais essenciais. MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009

15 O acesso à informação sobre regras e atividades oficiais pode capacitar cidadãos e jornalistas, constranger políticos e expor a corrupção. Contudo, precisamente por estas razões, a transparência é altamente política. A maioria dos atores políticos prefere o sigilo à abertura e se opõe a pressões em suas ações. Para aqueles que usam indevidamente cargos

na maior segurança digital? O *Anonymous* apresenta-se no contexto do século XXI como um dos entes capazes de violar a segurança digital, mesmo que sob a égide de importantes atos de preservação a valores morais.

Um dos dilemas existente entre o que é Direito e o que é Justiça<sup>16</sup> encontra vertente na atuação deste grupo, motivo pelo qual conhecê-lo e compreendê-lo é de suma relevância, com a finalidade de demonstrar que ao mesmo tempo em que existe um significativo valor moral e social de suas ações, não se pode cancelar as ações paralelas a tutela jurídica dos direitos humanos.

Neste contexto, o grupo *Anonymous* prestou uma colaboração sob a ótica moral ao agir em situações como a exposição de informações em 2009 no Irã, no dito movimento *Anonymous Iran*, em 2011, a influência do movimento descentralizado *Anonymous* e sua contribuição na primavera árabe, em 2015, a chamada “operação KKK”<sup>17</sup> e o vazamento de dados de possíveis simpatizantes do movimento Ku Klux Klan, e a larga exposição de dados no caso operações Darknet Relaunch<sup>18</sup>, expondo diversos sites que continham

---

públicos para ganho privado, a transparência aumenta o risco de exposição e diminui o retorno esperado à corrupção futura. Uma das políticas mais proeminentes destinadas a aumentar a transparência são as leis de Liberdade de Informação (FOI), que foram aprovadas por mais de 80 países em todo o mundo. As leis FOI institucionalizam a transparência, criando garantias legais do direito de solicitar informações governamentais. Elas têm sido elogiadas por aumentar a transparência, a responsabilidade e a confiança. [...] As leis FOI visam garantir a transparência do governo, permitindo que os indivíduos solicitem informações ou registros dos órgãos governamentais e exigindo que os funcionários respondam (tradução livre) BERLINER, Daniel. *The Political Origins of Transparency. The Journal of Politics, Southern Political Science Association*, v. 76, n. 2, april 2014, p. 479-491, p. 479-480. No original: “Access to information about official rules and activities can empower citizens and journalists, constrain politicians, and expose corruption. Yet for precisely these reasons, transparency is highly political. Most political actors prefer secrecy to openness and oppose constraints on their actions. For those who misuse public office for private gain, transparency increases the risk of exposure and decreases expected returns to future corruption. One of the most prominent policies aimed at increasing transparency are Freedom of Information (FOI) laws, which have been passed by over 80 countries around the world. FOI laws institutionalize transparency by creating legal guarantees of the right to request government information. They have been praised for increasing transparency, accountability, and trust. [...] FOI laws aim to guarantee government transparency by allowing individuals to request information or records from government bodies and requiring officials to respond”.

- 16 Dentro desse impasse a concepção aristotélica de Justiça contribui para fomentar as reflexões ao redor das ações do grupo *Anonymous*. Vejamos: Assim, a justiça não é uma parte da virtude, mas é a virtude inteira, e a injustiça, pelo contrário, não é uma parte do vício, mas o vício inteiro [...] o que é em relação ao outro é justiça, como uma disposição de caráter em si mesmo, é virtude” ARISTÓTELES. 384-322 a.C. *Ética a Nicômaco*. Tradução e notas de Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2016, p.114
- 17 HACKER. **Hacker que mira sites racistas e homofóbicos promete mega-ataque no Dia das Bruxas**. Amped Attacks alega agir sozinho e prometeu realizar várias ‘intervenções’ em 31 de outubro, o ‘Dia das Bruxas’. Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/10/hacker-que-mira-sites-racistas-e-homofobicos-promete-mega-ataque-no-dia-das-bruxas.html>. Acesso em: 27/09/2020.
- 18 MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/docs/outros-documentos/operacao-darknet>. Acesso em 27/09/2020.

pornografia infantil.<sup>19</sup>

A contrário da linha de defesa da liberdades das redes, temos um choque de dois direitos humanos previstos no Pacto de San José da Costa Rica. Primeiramente, a liberdade pessoal, nos termos do artigo 7º, 1<sup>20</sup> e segurança, que engloba a informação no seu espectro de proteção versus “a liberdade de pensamento e de expressão” que inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações de acordo como o artigo 13º, 1<sup>21</sup>.

## Conclusão

Desta forma, diante do poder que as informações possuem, o grupo *Anonymous* em diversos casos ao violar a privacidade expondo dados informacionais de terceiros em verdade proporcionam para sociedade uma transparência de dados.

Ilustramos tais premissas a partir de casos paradigmáticos, como a exposição de informações em 2009 no Irã, no denominado movimento *Anonymous Iran*, em 2011, a influência do movimento descentralizado *Anonymous* e sua contribuição na primavera árabe, em 2015, a chamada “operação KKK” e o vazamento de dados de possíveis simpatizantes do movimento Ku Klux Klan, e a larga exposição de dados no caso operações Darknet Relaunch, expondo diversos sites que continham pornografia infantil.

No entanto, é destaque que os danos causados são muitos e há uma latente insegurança a toda uma gama de usuários que respeitam os critérios de uso e navegação da rede, provendo assim uma justiça parcial(injustiça) que pode afetar um número incomensurável de pessoas ao redor do Mundo.

## Referências

ANONYMOUS. Disponível em <<http://anonopsbr.blogspot.com/2011/01/introducao.html>>. Acesso em: 06 de julho de 2020.

ANTONIO, Bruno Luiz Cardoso Tavares. **NÓS SOMOS ANONYMOUS:** As relações comunicacionais entre o coletivo Anonymous e a mídia. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação e Semiótica.São Paulo,2013.

ARISTÓTELES. 384-322 a.C. **Ética a Nicômaco.** Tradução e notas de Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2016

19 Para mais informações sobre os ataques mais relevantes vejam: **SEGURANÇA. As 10 ações de sucesso do Anonymous** Disponível em: <https://anchisesbr.blogspot.com/2016/09/seguranca-as-10-acoes-de-sucesso-do.html> Acesso em 27/09/2020

20 Artigo 7º - Direito à liberdade pessoal 1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.

21 Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

BERLINER, Daniel. The Political Origins of Transparency. **The Journal of Politics, Southern Political Science Association**, v. 76, n. 2, abril 2014, p. 479-491, p. 479-480

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet. Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade**. Tradução de Rita Espanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

COLEMAN, Gabriella. Our Weirdness is Free, The Logic of Anonymous – online army, agent of chaos, and seeker of justice. In: **Triple Canopy**, 2012. Disponível em: <https://gabriellacoleman.org/wp-content/uploads/2012/08/Coleman-Weirdness-Free-May-Magazine.pdf> . Acesso em 27 set. 2020.

HACKER. **Hacker que mira sites racistas e homofóbicos promete mega-ataque no Dia das Bruxas**. Amped Attacks alega agir sozinho e prometeu realizar várias ‘intervenções’ em 31 de outubro, o ‘Dia das Bruxas’. Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/10/hacker-que-mira-sites-racistas-e-homofobicos-promete-mega-ataque-no-dia-das-bruxas.html>. Acesso em: 27/09/2020.

JARDIM, José Maria. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: **MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS**, 1999 p. 02, Caderno de textos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. 21 p. Disponível em: <[http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ Mesa/o\\_acesso\\_\\_informao\\_arquivstica\\_no\\_brasil.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ Mesa/o_acesso__informao_arquivstica_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 10.11.2020

MACHADO, Murilo Bansi. Entre o controle e o ativismo hacker: a ação política dos Anonymous Brasil. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1531- 1549.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009

MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/docs/outros-documentos/operacao-darknet>. Acesso em 27/09/2020.

OEA. **Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

PEREIRA, Leonardo. DEEP WEB: Saiba o que acontece na parte obscura da internet. **Olhar Digital**. Publicado em 06 de dezembro de 2012. Disponível em: [https://olhardigital.com.br/fique\\_seguro/noticia/deep-web-saiba-o-que-acontece-na-parte-obscura-da-internet/31120#:~:text=Na%20deep%20web%20nada%20%C3%A9,um%20inceberg%20para%20represent%C3%A1%20Da..](https://olhardigital.com.br/fique_seguro/noticia/deep-web-saiba-o-que-acontece-na-parte-obscura-da-internet/31120#:~:text=Na%20deep%20web%20nada%20%C3%A9,um%20inceberg%20para%20represent%C3%A1%20Da..) Acesso em: 27 de setembro de 2020.

SOUZA, Marcus Vinícius Félix de, MONTEIRO, Ivi Pereira. A DEEP WEB COMO FERRAMENTA DO JORNALISMO INTERNACIONAL. **Revista Científica FAGOC Multidisciplinar**. v. I, n. 1, 2016. p. 41-57. Disponível em: <https://revista.fagoc.br/index.php/multidisciplinar/article/view/15> . Acesso em: 27 de setembro de 2020

SEGURANÇA. **As 10 ações de sucesso do Anonymous** Disponível em: <https://anchisesbr.blogspot.com/2016/09/seguranca-as-10-acoes-de-sucesso-do.html>  
Acesso em 27/09/2020.

VIRILIO, Paul. **A Bomba Informática**. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

# A REALIDADE DOS PRESÍDIOS BRASILEIROS EM RELAÇÃO A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS DE DETENTAS TRANSGÊNEROS

**Lisia Sant’ana Seabra e Sá**

Graduanda do curso de Direito da Escola Superior Associada de Goiânia – ESUP

**Carolina Soares Hissa**

Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás (UFG).  
Mestre em Direito Constitucional e graduada em Direito pela Universidade de  
Fortaleza (UNIFOR). Professora Universitária

## **Resumo:**

O presente trabalho versa sobre a discussão da necessidade de implementação de políticas públicas eficazes para o combate às violações que pessoas sofrem nos presídios exclusivamente por questões relacionadas a gênero. Parte-se da análise de fatos ocorridos no estado de Goiás para, primeiramente tratar acerca das questões inerentes ao gênero, posteriormente analisar o caso de Aparecida de Goiânia, para, finalmente tratar do papel do Estado na ressocialização de indivíduos encarcerados. A metodologia foi indutiva, qualitativa, descritiva e básica, tendo por marcos teóricos as ideias de Michael Foucault e Judith Butler. Observa-se, assim, a necessidade do estado ressocializar aqueles sob sua tutela, mas é necessário compreender as dimensões da liberdade de identidade como um direito humano que não pode ser violado, mas efetivado por meio de ações que não marginalizem mais quem se encontra em tamanha vulnerabilidade.

**Palavras-chave:** Transgêneros; Violação de direitos humanos; Sistema carcerário brasileiro; Políticas públicas.

## **Introdução**

O trabalho dispõe sobre a violação de direitos humanos das pessoas presas, com foco nas das pessoas transgêneros na cidade de Aparecida de Goiânia, cidade que pertence ao estado de Goiás. A necessidade reside na medida em que fora noticiado, em pleno ano de 2020, tratamento desumano

a pessoas encarceradas, em especial por conta da identidade de gênero destas. Ou seja, além da situação de precariedade carcerária já conhecida dos presídios brasileiros, tem-se o agravante do tratamento dado às questões de gênero.

Assim, o trabalho se justifica na necessidade de se enxergar a realidade e contribuir de alguma forma com a efetividade das normas de proteção as pessoas, além de, trazer a baila a discussão de uma nova estrutura carcerária e de ressocialização que coadune com a efetivação dos direitos humanos. Sendo a problemática um repensar sobre cárcere, identidade, promoção e efetivação de direitos para uma realidade já comprometida como é o sistema penitenciário brasileiro.

O conteúdo está organizado em uma logística que engloba a forma como as pessoas presas são tratadas durante o encarceramento, assim como a violação de seus direitos previstos em pactos internacionais, e também na Constituição Federal da República de 1988. No primeiro ponto, será abordado a relação de preconceito que gira em torno dos indivíduos transgêneros por sua identificação sexual diferente do sexo com que nasceu e constrói-se a partir daí os pontos centrais para o tratamento diferenciado negativamente que se apresentará no tópico seguinte.

Posteriormente aborda-se as violações de direitos humanos pelos agentes públicos que deveriam garantir a efetivação da dignidade humana, ainda que em situação de cárcere, mas sob a tutela do Estado. Verifica-se a possibilidade de o sistema penitenciário brasileiro estar falido e, por isso, necessitar passar por uma grande reestruturação. Por mim faz-se a análise da prisão como instrumento de punição e ressocialização dos indivíduos, mas que, por inúmeras vezes, não cumpre com esse papel.

Utilizou-se o método indutivo, de natureza básica, com abordagem qualitativa, quanto aos objetivos descritiva e quanto aos procedimentos utiliza-se as técnicas bibliográfica, a exemplo de Judith Butler, Michel Foucault e documental como nas legislações que versam sobre a questão.

Assim, considera-se que o Estado falha sempre que não consegue atuar sob duas perspectivas: a de ente organizador de uma sociedade que se pauta pelo bem-estar dos seus e como efetivador de políticas públicas que possibilitem punir, mas também trabalhar esta pessoa encarcerada para a volta de um convívio social digno. Desta feita, reconhece-se a necessidade de medidas educativas não apenas para o preso, mas também para aquele que exerce o papel de agente estatal, já que muitas vezes a razão para a não ressocialização se encontra pautada em constantes tratamentos desumanos.

## **A Problemática das Questões que Envolvem Gênero**

No Brasil<sup>1</sup>, assim como no mundo, a religião predominante é o cristia-

---

1 Dados de 2020 mostram que no Brasil mais de 80% da população tem religião de matriz cristã. No Centro-Oeste, região onde se localiza o Estado de Goiás – objeto específico de

nismo, em suas diversas vertentes, conforme demonstrado na obra *As religiões do Mundo, Nossas Grandes Tradições de Sabedoria*, Houston Smith (2007). Pessoas cristãs, assim como diversas religiões, possuem a Bíblia como o livro sagrado que nos explica como se deu a criação da Terra, o mundo em que vivemos, assim como a criação do homem e da mulher, como exatamente isso, um homem e uma mulher.

Desde meados do século XVI, já havia relatos de indivíduos identificados como “travestis” – termo utilizado antes do surgimento do termo “trans” – para se identificar pessoas que, segundo costumes da época, exageravam em suas vestimentas. No Brasil, o termo “travesti” se tornou mais popularmente conhecido no século XIX, pela cultura de marinheiros chegados ao Rio Janeiro dançarem com homens vestidos de mulheres, dada a falta de mulheres – pessoas do gênero feminino – presentes no local, conforme retira-se do artigo “Notas sobre as travessias da população trans na história” de Jaqueline Gomes de Jesus (2018)<sup>2</sup>. A distinção entre sexo e gênero, citada acima, é explicada por Judith Butler (2003, p. 24) em seu livro *Igualdade de Gênero*:

Concebido originalmente para questionar a formulação de que a biologia é o destino, a distinção entre sexo e gênero atende à tese de que, por mais que o sexo pareça intratável em termos biológicos, o gênero é culturalmente construído: conseqüentemente, não é nem o resultado causal do sexo, **nem tampouco tão aparentemente fixo quanto o sexo**. Assim, a unidade do sujeito já é potencialmente contestada pela distinção que abre espaço ao gênero como interpretação múltipla do sexo (Grifo nosso).

Assim, o que se deve conceber não é pura e simplesmente a questão biológica, tendo em vista que muitas vezes esta não se compatibiliza com a identidade de gênero. É preciso que a coletividade passa a compreender a dimensão da identidade, para além das designações de sexo biológico (SCOTT, 1995). Essa concepção vem enraizada em um contexto histórico de papéis a serem exercidos, por isso a dualidade homem/mulher. Isso permitiu que várias atividades fossem concebidas como realizáveis por apenas um dos sexos e o outro que assim tentava incorria em problemas, muitas vezes concebidos com doenças mentais<sup>3</sup>.

---

estudo- 82% da população são católicos ou evangélicos. (G1, 2020, *online*)

- 2 Ainda no presente artigo, encontra-se a antítese entre o fascínio e a objeção às pessoas trans, por meio da história da visita de Coccinelle, artista e cantora francesa, em sua primeira visita ao Brasil. Coccinelle foi a primeira mulher transexual a ter o casamento, com um homem, reconhecido, após se submeter a cirurgia de resignação genital (ainda popular e erroneamente conhecida como cirurgia de mudança de sexo) em 1958, reconhecido pela Igreja Católica em 1960.
- 3 Fica claro que até a segunda metade do século XX o conceito de transexual não existia, pois, nessa época, dos estudos efetivados por Richard Von Krafft-Ebing, uma referência se destaca. O caso de um homem nascido na Hungria que, após a adolescência, passa a se sentir e viver como mulher – e, assim, acredita que é – torna-se uma referência, sendo a mais antiga sobre o tema, numa narração autobiográfica. A descrição torna-se quase

Em meados dos anos 1980, no Brasil, surgiu o termo “transgênero” que era utilizado para fazer referência às pessoas acima citadas, aquelas que se identificam com gênero oposto daquele de seu nascimento, mas que não necessariamente sentiam atração por pessoas de seu mesmo sexo (aquele do seu nascimento). Visto que a década de 80 foi uma década conturbada, onde no Brasil ainda se vivia o final do período da ditadura militar, mas lutava por um processo de redemocratização que culminou com uma nova Constituição da República em 1988 – poucas eram as pessoas que de fato se assumiam como transgêneros, por medo da integridade de suas próprias vidas, bem como pela possível não aceitação de sua condição muito estigmatizada à época com a disseminação da AIDS<sup>4</sup>. E onde então estaria o chamado problema de gênero? Butler (2003) afirma que “a complexidade do conceito de gênero exige um conjunto interdisciplinar e pós-disciplinar de discursos, com vistas a resistir à domesticação acadêmica dos estudos sobre a questão.

O “normal” para a sociedade em sua maioria é que a pessoa que nasça com o sexo masculino permaneça, desde seu nascimento até sua melhor idade, com características e atitudes consideradas inerentes ao sexo de seu nascimento, assim como ocorre com a pessoa que nasce com o sexo feminino, o que traz discussões acerca, no caso do presente trabalho, de mudanças e leis que regulem e façam referência a estes indivíduos.

## **A Violação aos Direitos Humanos das Detentas Transgêneros: Análise do Sistema Penitenciário de Goiânia e Aparecida de Goiânia**

A população carcerária brasileira é a 3<sup>a</sup> maior do mundo (*Instituto Humanitas Usinius, Online*) atrás apenas da população carcerária dos Estados Unidos da América e da China. No total, segundo pesquisas realizadas no presente ano de 2019, a população carcerária brasileira conta com um total de 773 mil presos em unidades carcerárias e delegacias de polícia (*Revista Veja, Online*). E o problema maior disso é que, hoje, o Brasil conta com uma estrutura prisional passível de abrigar apenas metade destes detentos, o que gera uma grande superlotação desses locais. Em muitos deles os detentos são, inclusive, “empilhados” em celas de tamanho 4x4 metros quadrados, com pelo menos quatro vezes mais pessoas que “caberiam” ali.

---

um roteiro do que serão as futuras narrativas das pessoas chamadas transexuais, sendo referência, porque, pela primeira vez, não há traços de hermafroditismo. Nesse caso, Krafft-Ebing se refere ao estágio de transição para a ilusão de mudança sexual, como um tipo de confusão mental que faz a pessoa crer que está num corpo sexual errado. Desse caso, nascerá uma linha de análise científica e, ao surgir o conceito de transexual, tais pessoas não serão mais vistas como psicóticas em delírio, e haverá uma tendência a favor das cirurgias de transgenitalização. (OLIVEIRA; GROSSI, 2014, online)

4 Ressalte-se que até os presentes dias é possível encontrar na sociedade brasileira quem atribua a disseminação da doença a pessoas com identidade de gênero diversa da concepção biológica. A exemplo a recente notícia da agressão pública realizada em uma padaria de São Paulo onde a mulher informação (ISTO É, 2020, *online*).

Dentre a população carcerária, composta em sua maioria por pessoas que se identificam com o sexo de seu nascimento (homens e mulheres), temos ainda outra categoria de gênero, qual seja, os transgêneros, em especial as mulheres transgêneros. As mulheres transgêneros, aquelas que nasceram com o sexo masculino, mas se identificam com o sexo feminino, sofrem preconceitos e discriminações por sua orientação de gênero desde o século XV, tendo sido objeto de estudos de diversas obras, com o intuito de se demonstrar a realidade e tornar compreensível às pessoas, tal identificação.

Diante de um sistema penitenciário falido e da falta de verbas e ações devidamente realizadas pelas autoridades de segurança pública, visualiza-se afrontas ao respeito dos Direitos Humanos das pessoas presas, em especial, no caso do presente trabalho, de transgêneros. A principal violação por parte das autoridades públicas em que se baseia o presente artigo consiste na violação da Dignidade Humana dessas pessoas. Além da previsão na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) da efetivação de direitos que viabilizem uma condição digna às pessoas<sup>5</sup>, ou seja, parte da premissa que a dignidade é da pessoa e não necessariamente do sexo biológico desta, apesar de que considerações para além da dimensão do texto são cabíveis.

A Constituição de 1988 coloca os direitos humanos como fundamento da própria existência do Estado, um de seus sustentáculos. Desta feita, para o Brasil a dignidade humana assume duas perspectivas: a de valor constitucional supremo (art. 1º, CF/88) e a de princípio que se desdobra no rol de direitos fundamentais previstos na CF. Observa-se que o indivíduo no ordenamento jurídico brasileiro não é reflexo desse compilado de normas, pois o indivíduo é objetivo maior do Estado.

Em que pese a normatividade protetiva aos direitos humanos algumas considerações acerca do sistema prisional brasileiro merecem ser apresentadas, em especial no que concerne às questões de gênero, mais explicitamente dos transgêneros. Pela primeira vez o Governo Brasileiro se dispôs a saber mais sobre a população LGBTQI+ encarcerada no Brasil (BRASIL, 2020). Em 2020 foi demonstrado que essas minorias sofrem constantes violências emocionais, físicas e sexuais, assim como práticas de tortura específicas da sua condição de gênero, dentro das prisões masculinas.

Ou seja, além da violação da dignidade humana no que diz respeito à liberdade de identidade e expressão<sup>6</sup>, também incorporados na constituição, a tortura figura como uma realidade atual para essa população em específico. Não há o respeito pelo próprio Estado no que tange à proibição da tortura e

---

5 A Carta da ONU (1945) também faz menção aos Estados, em suas ações de soberania, tratem de seus indivíduos a fim de possibilitarem a efetivação dos direitos humanos (mesmo estes só tendo sido disciplinados posteriormente). O Brasil, que ratifica tais documentos, foi além.

6 A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) traz a proteção que também foi incorporada pela constituição brasileira: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentes de fronteiras”.

do tratamento desumano e degradante.

Não bastasse todas as mazelas que a gestão pública não consegue resolver para as questões de estrutura dos presídios, agentes em quantitativo considerável às demandas, corrupção nas licitações e dentro das instituições prisionais comuns a todos os presos no Brasil, estes ainda carregam o descaso e o abuso do poder de tutela do Estado por questões atreladas à escolha de identidade, que ressalte-se não cabe ao Estado limitar, mas sim proteger, pois tratam-se de direitos relacionados à autonomia da vontade individual, que nada mais é que o direito de liberdade de ação previsto no inciso II do art. 5º da constituição.

O relatório mostra, no que se refere ao Estado de Goiás, estudo sobre o Centro Regional de Triagem (CRT), unidade que juntamente com “Penitenciária Cel. Odenir Guimarães, Colônia Industrial e Agrícola do Estado de Goiás, Penitenciária Feminina Consuelo Nasser, Núcleo de Custódia, além da 8ª Companhia Independente da Polícia Militar, compõem o Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia” (Brasil, 2020, p.44). O CRT é uma unidade onde a maior parte dos detentos estão na denominada prisão provisória.

Ressalte-se que até o ano de 2018, as transexuais presas na região metropolitana de Goiânia – Goiás, que se encontravam cumprindo pena em regime provisório, eram encarceradas na Casa de Prisão Provisória (CPP) do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, local comumente conhecido como “cavernão”, local este onde também se encontravam presos, homens, acusados de crimes sexuais, como estupro. (*O Popular*, 2020).

A existência de tal local foi denunciada no ano de 2019 pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, passando as presas trans que se encontravam aguardando julgamento a ocupar cela específica da Central de Triagens, também no Complexo Prisional<sup>7</sup> de Aparecida de Goiânia. Contudo, o que o relatório traz não é uma cela tão específica assim<sup>8</sup>.

O problema, porém, persiste, visto que tal local funciona como espécie de “recepção” a todos os presos do sistema prisional, fazendo com que, mesmo que por menor período de tempo, as presas trans tenham que aguardar os seus julgamentos junto a detentos do sexo masculino. Não bastasse tal viola-

<sup>7</sup> Até o momento da visita institucional, a cela contava com a população de 14 LGBT e 3 pessoas que estavam em cuidados médicos para um total de 15 vagas. A cela estaria com um quantitativo próximo a sua lotação, o que não ocorre nas outras celas da prisão (BRASIL, 2020).

<sup>8</sup> A unidade, que é antiga, tem condições arquitetônicas precárias. O espaço interno é dividido em: presos por não pagamento de pensão, crimes de trânsito, Maria da Penha, estupro de vulnerável, trabalhadores e conta com o espaço de uma única cela que é parcialmente reservada para a população LGBT. Atualmente este espaço é ocupado também por pessoas que possuem algum tipo de necessidade de atenção médica como pessoas em recuperação de ferimentos, ou com algum tipo de infecção, por exemplo. Essa situação é relatada por um dos informantes:

“Os doentes também entram lá dentro, então muita das vezes a gente tem que estar cuidando. Nesse momento lá dentro eu estou com 3 pessoas baleadas e como eu tenho curso de enfermagem, eu que cuido deles. Tratamento, medicamento, tudo. A gente queria rever esse caso também pra ficar só os LGBT” (Brasil, 2020, p. 44-45).

ção da dignidade humana ao se colocar pessoas que se identificam com sexos diferentes em celas iguais, possibilitando assim ataques àquelas mais vulneráveis em razão de sua identificação de gênero, é relatado por parte da psicóloga Beth Fernandes (também presidente da Associação de Travestis e Transexuais – ASTRAL) que as presas são colocadas em situações de constante constrangimento, como em sua citação: “Raspam a cabeça na máquina zero, fazem revista nua na frente dos homens, põe para desfilas nua, quando passa escuta gritos”. (*O Popular*, 2020, *online*). Tal questão foi constatada no relatório, mas apresentado como uma operação padrão de gestão<sup>9</sup> e não compreendido pelos agentes como uma violação de direitos.

Interessante como o despreparo dos agentes para compreensão de respeito e efetivação de direitos gera uma situação humilhante<sup>10</sup> para quem é vítima, sim vítima, de tais procedimentos padrão<sup>11</sup>. Isso só mostra o despreparo do Estado para lidar, mais uma vez, com uma realidade muitas vezes marginalizada e colocada à invisibilidade social. A vulnerabilidade dos encarcerados LGBTQI+ atinge níveis preocupantes no que tange a políticas públicas de reconhecimento da condição de gênero e inserção destes ao convívio social.

Ainda de acordo com jornal goiano, *O Popular* (2020, ONLINE), sobre a violação sofrida por essas detentas em presídio em Aparecida de Goiânia, região metropolitana de Goiânia, em que além de serem situadas, para cumprimento de pena privativa de liberdade, em locais em situação insalubre, de terem seus cabelos raspados é comum que estas pessoas sejam proibidas de usarem acessórios considerados “femininos” e também de fazer uso de maquiagem, ações que lhe permitem maior proximidade com sua escolha de gênero. É visível como o Poder Público não se preocupa com tais questões e pouco faz de quem já tem uma árdua luta social para se fazer existir, de forma visível, dentro de uma sociedade machista, binária e patriarcal como o Brasil.

Em junho de 2015 foi publicado pela ONU – Organização das Nações

---

9 Segundo a administração prisional, foi estabelecida uma ordem vinda da gestão para que todas as pessoas tivessem seus cabelos cortados por conta da infestação de um parasita e, posteriormente, houve a detetização da unidade. Para além dessa motivação, o corte de cabelo e barba também foi referido como um POP, procedimento operacional padrão: O preso ele chega e ele é identificado. Tira a foto dele antes, quando ele está com o cabelo grande e barba, e depois com o cabelo cortado, que é o procedimento que a gente faz aqui. O POP que é o procedimento operacional padrão. A gente corta o cabelo dele e raspa a barba (Brasil, 2020, p. 45).

10 Meu cabelo não foi cortado, ele foi mutilado. Eu tinha o cabelo na cintura e chegou uma portaria, não se de onde, que mandou que cortasse o cabelo de todo mundo. Não só meu, como das outras meninas e dos outros presos. Fomos forçadas a cortar o cabelo. Estamos lutando por isso com o diretor porque já veio uma conversa pra que a gente corte o cabelo de novo. Estamos tentando conversar com ele pra ver se ele deixa o nosso cabelo crescer porque querendo ou não a nossa aparência é feminina. Deixando o cabelo curto parece que eles querem nos obrigar a ser homem, mas nós não somos homens (Brasil, 2020, p. 45).

11 A direção da prisão relata que reconhece a importância do cabelo para a construção e manutenção das identidades trans, entretanto, aponta que, por se tratar de uma ordem da gestão, neste momento a instituição não teria outra opção a não ser cumprir a medida. (Brasil, 2020, p. 45).

Unidas – relatório apresentando recomendações para proteger direitos das pessoas LGBT. No início do relatório já é possível visualizar-se o problema central deste presente trabalho através da seguinte afirmação: “A violência motivada pela homofobia e transfobia é muitas vezes particularmente brutal e em alguns casos caracterizada por níveis de crueldade superior a de outros crimes de ódio (*ACNUDH, 2015, online*)”. Afirma ainda que os atos violentos geram severas violações de Direitos Humanos e tendem a ficar na impunidade, o que só reafirma que a universalidade de direitos não está incluindo a comunidade LGBTQI+, ou seja a crença de que todos são detentores de direitos humanos, por que são humanos, não pode ser aceita como verdadeira dado que os que se encontram em vulnerabilidade por questões de identidade encontram-se às margens dessa proteção por ausência de interesse estatal.

No relatório (ONU, página 6, item C, Capítulo III), dentre as 20 recomendações dirigidas aos governos nacionais, há a seguinte orientação “revo-gar leis usadas para punir indivíduos com base em sua orientação sexual e identidade de gênero”. Apesar de hoje, no Brasil, não haver previsão legal para punição de indivíduos baseados em sua orientação sexual ou identidade de gênero, através dos relatos aqui transcritos é possível vislumbrar que no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia tais recomendações são pouco, ou nada, reconhecidas e seguidas.

Por isso a necessidade em se falar de políticas públicas específicas para grupos minoritários, em especial os encarcerados LGBTQI+, na medida em que para além dos fatores socioeconômicos que muitas vezes permeiam a entrada na criminalidade, para a falência do sistema carcerário em si, que não consegue ter uma estrutura mínima de qualidade para tutela e ressocialização de seus indivíduos, esta categoria ainda sofre o preconceito social e discriminação em razão de sua identidade de gênero ser incompatível com a designação biológica e não consegue nem pela via do Estado, que deveria garantir a vida digna a todos, a justiça social merecida.

## **Políticas Públicas e a Crítica à Prisão Como Meio de Punição e não de Ressocialização**

Compreender políticas públicas é partir da premissa que o Estado deve promover o bem-estar da sociedade e alinhar suas condutas aos fundamentos e objetivos constitucionais. Se relaciona diretamente com ações bem desenvolvidas e deve almejar a qualidade de vida como um todo, ou seja, deve proporcionar a dignidade humana concebida como justiça social.

Toda política pública deve se pautar no exercício da cidadania para além das concepções de exercício político, mas como meio de também se exercer direitos civis e sociais. De ter a dimensão de ser concebido como cidadão na medida em que é capaz, dentro de um estado, de exercer e cobrar pela existência de direitos humanos e fundamentais. A política pública voltada ao cárcere deve ser concebida como uma política pública de estado, pois indepen-

dentemente do governante no exercício do poder a proteção à vida, à liberdade, à vedação da tortura, tratamento desumano ou degradante encontram-se previstas no texto constitucional e possuem eficácia imediata no cumprimento de suas previsões.

Afirmava Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir* (1987), que a intenção da sociedade, em relação ao criminoso, era que o castigo (a prisão) ferisse mais a alma, do que o corpo do indivíduo, ato que presenciamos em relatos de pessoas transgêneros, como, por exemplo, no desrespeito ao gênero escolhido, por ser esse diferente daquele em se que se nasceu.

Segundo o autor, em sua obra, as prisões não se destinam a controlar o indivíduo, a modificar suas disposições. Nos presídios brasileiros, em especial no presídio de Aparecida de Goiânia, tal fato é vislumbrado a partir da imposição do cumprimento de pena restritiva de liberdade em conjunto com pessoas do sexo masculino, que não se identificam de fato com referido sexo, tem-se o risco, e o acontecimento, como diversas vezes denunciado e demonstrado em notícias do *Jornal O Popular* (online, 2020), da incidência de assédio sexual e moral, quando, por exemplo, é imposto a tais detentas que passem por revistas – comuns em penitenciárias – de forma nua e na frente de outros presos, onde sofrem comentários e são até mesmo tocadas.

É adotado pelo sistema penal brasileiro a visão de uma prisão mais humanista, através da junção entre o pensamento de Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir* e a ideia de Cesare Beccaria, na obra *Dos Delitos e das Penas* (1999), passando o país a adotar a necessidade de punir pelo crime cometido e ao mesmo tempo trabalhar para que ocorra a ressocialização do indivíduo perante a sociedade. Beccaria (1999) defendia que as penas, embora necessárias e tenham como finalidade a prevenção e a repressão ao ato criminoso, não devem ser instrumentos geradores de violência. Um exemplo de ato de violência para o autor é a aplicação da pena de morte, visto que o caráter preventivo não pode ser efetivo, apesar de rápida e drástica. Em sua visão, a prisão perpétua possui maior caráter de repressão, pois demonstra, através da restrição de liberdade imposto ao indivíduo, sua punição pelo cometimento de ato ilegal.

Além da clara afronta aos Direitos Humanos Universais por meio da violência cometida contra tais detentas (estupros, raspagem de cabelos, impossibilidade de se caracterizarem conforme o sexo que se identificam), vislumbra-se outros problemas, como por exemplo a superlotação da maior parte das unidades prisionais brasileiras. A população carcerária do Brasil, segundo dados do ano de 2019, é de 773.151 presos (Online, Revista Veja, 2019), dentre eles pessoas já condenadas a penas restritivas de liberdade e indivíduos que se encontram, teoricamente, em prisão preventiva há mais de 04 (quatro) anos.

A divisão das decisões judiciais que visam a garantia dos direitos de detentas transgêneros sem, com isso, violar os direitos de mulheres heterossexuais pode ser vislumbrada através de duas decisões diversas acerca do mes-

mo tema: a transferência de detentas transgêneros para presídios femininos. Em primeira decisão, proferida pelo ministro Rogério Schietti em março de 2019 (UOL, online), no Superior Tribunal de Justiça, determinou que uma detenta transexual fosse transferida para presídio feminino, tendo, desta forma, respeitada sua identidade de gênero, após alegação da defesa de que se tratava de “indivíduo extremamente vulnerável, o qual está sendo submetido, ao ser mantido junto ao alojamento masculino, a evidente violência psíquica, moral, física e, quiçá, sexual”<sup>12</sup>. Adversa a decisão do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, a juíza<sup>13</sup> da Vara de Execuções Penais do Distrito Federal julgou improcedente o pedido formulado por 11 (onze) detentas provisórias, transexuais e travestis, para serem alocadas em estabelecimento feminino.

É sabido que a tutela jurisdicional das pessoas encarceradas é de dever do Estado, que deveria, por meio de Leis, garantir a dignidade, saúde e possibilidade de ressocialização à todas as pessoas presas, o que, conforme demonstrado no presente estudo, não ocorre. Diante de tal realidade é notável, através de decisões judiciais, a tentativa de garantia dos Direitos Universais em especial às detentas transgêneros, haja vista não existir, até o momento, qualquer previsão legal acerca de locais de cumprimento de penas privativas de liberdade especificamente para estas pessoas. Ocorre que, ao se buscar garantias de direitos junto ao poder judiciário sem Lei específica que defina o que é ou não permitido, é demasiadamente insatisfatório, visto que, como demonstrado acima, tais decisões não serão homogêneas.

Alguns exemplos de políticas públicas que poderiam ser amplamente utilizadas nos presídios brasileiros, são: criação de novas unidades prisionais, unidades prisionais que contêm, ao menos, com alas específicas para o clube transgênero, feminino e masculino e que sejam adequadas as suas condições pessoais.

## Considerações Finais

Expor à humilhação pessoas encarceradas pelo simples fato de sua identificação de gênero ser contrária a seu sexo de nascimento é uma violação aos Direitos Humanos, as diretrizes da ONU e a liberdade de expressão prevista na Constituição Federal brasileira de 1988, tornando-se ainda mais grave tais

12 Em sua decisão, o Ministro afirmou que “A paciente está submetida, por falta de espaço próprio, a permanecer no período noturno em alojamento ocupado por presos do sexo masculino, em ambiente, portanto, notória e absolutamente impróprio para quem se identifica e se comporta como transsexual feminina”, concordou Schietti.”

13 A musculatura esquelética de quem nasceu homem tem fator hormonal que lhe assegura vantagem de força sobre a mulher. Sopesando todas as informações relativas às diferenças físicas e a falta de privacidade aliadas ao fator confinamento, não é preciso muito esforço intelectual para facilmente concluir que a probabilidade de ocorrerem brigas ou desentendimentos é grande, comum aos ambientes em que há aglomeração de pessoas, especialmente em privação de liberdade, assim como a probabilidade de haver superioridade física das mulheres trans em relação às mulheres cis é maior ainda, de forma que estas se tornariam alvos frágeis”. Tendo concluído que “para preservação do direito de uns não pode haver desrespeito aos direitos de outros. (TJDF, 2020, online).

fatos por serem praticados por figuras públicas – agentes prisionais – que deveriam, no mínimo, garantir o respeito e integridade dessas pessoas.

Mais gravoso ainda, pode se considerar, é a omissão realizada pelo Estado de Goiás ao permitir, mesmo que de forma “inconsciente”, que tais condutas ocorram, haja vista não ter ocorrido, até o dia de hoje, criação de ala específica que possa receber de forma digna e em conformidade com o previsto no artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos as mulheres transexuais que se encontram encarceradas aguardando por julgamento e também aquelas que já passaram por tal fase processual e se encontram em cumprimento de suas penas. A omissão estatal em relação à vida e à situação degradante dessas pessoas caracteriza clara e absurda ofensa aos Direitos Humanos Universais.

O sistema penitenciário brasileiro está, há muito tempo e comprovadamente, falido; quer seja por conta da superlotação, pela falta de infraestrutura, pela construção e/ou criação de novas unidades, bem como carência de pessoal qualificado para lidar com situações extremas. E isso acaba por repercutir em diversos problemas que vão desde a violação clara aos direitos humanos *in loco*, durante a tutela do estado sobre essas pessoas, até a impossibilidade de ressocialização por falta de políticas públicas específicas voltadas para essas minorias que já seriam segregadas do convívio social pelo simples fato de não se comportarem pela forma tradicional binária da identidade.

Assim considera-se ao fim que o sistema penitenciário brasileiro, como um todo precisa passar por uma reforma: primeiramente, é necessário o reconhecimento por parte do estado brasileiro da existência de violações graves aos direitos humanos, quer pelas previsões internacionais ou de direito interno. Posteriormente é preciso pensar em políticas públicas para educação social tanto dos agentes que trabalham diretamente com estas minorias, mas também com a sociedade em geral, para que passem a enxergá-los com indivíduos que compõem a sociedade e precisam de oportunidades iguais.

Ainda primordial preocupar-se com o sistema físico carcerário a fim de proporcionar a construção de novas unidades penitenciárias, com intuito de diminuir a superlotação bem como destinar alas, ou centros prisionais específicos para acolhimento, educação e ressocialização das pessoas transgêneros, para que possam cumprir suas penas de forma a ter seus direitos humanos preservados, bem como a construção de uma dignidade ressignificada na questão de gênero que permitam que essas pessoas ao cumprirem suas penas possam ser acolhidas, aceitas e reinseridas no convívio social, fazendo assim, que, aos poucos, a reincidência na criminalidade caia.

## Referências

ALCÂNTARA, Thalys. **“Presas trans têm rotina humilhante em Goiás”**: Presas trans têm rotina humilhante em Goiás. Disponível em: <http://opopular.com.br/noticias/cidades/presas-trans-têm-rotina-humilhante-em-goiás-1.2009329>. Acesso em: 23 jun 2020.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas.** tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella I. - 2. ed. rev., 2. tiro - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **LGBT nas prisões do Brasil:** Diagnósticos dos procedimentos Institucionais e experiências de encarceramento. Documento técnico contendo o diagnóstico nacional do tratamento penal de pessoas LGBT nas prisões do Brasil. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/TratamentopenaldepessoasLGBT.pdf> . Acesso em 15 out 2020.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TJDFT. **Detentas transexuais não devem ser alocadas em presídio feminino.** Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2018/maio/presas-transexuais-nao-devem-ser-allocadas-em-presidio-feminino>. Acesso em: nov 2017.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987.

G1. **50% dos brasileiros são católicos, 31%, evangélicos e 10% não têm religião, diz Datafolha.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/13/50percent-dos-brasileiros-sao-catolicos-31percent-evangelicos-e-10percent-nao-tem-religiao-diz-datafolha.ghtml>. Acesso em 25 out 2020.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Brasil se mantém como 3º país com maior população carcerária do mundo.** Disponível em: Brasil se mantém como 3º país com maior população carcerária do mundo - Instituto Humanitas Unisinos - IHU. Acesso em 25 fev 2020.

ISTO É. **Mulher dá “show” de homofobia em padaria de São Paulo e agride jovem.** Disponível em: <https://istoe.com.br/mulher-da-show-de-homofobia-em-padaria-de-sao-paulo-e-agride-jovem/> . Acesso em 22 nov 2020.

OLIVEIRA Melissa Barbieri de Oliveira; GROSSI, Miriam Pillar. **A invenção das categorias travesti e transexual no discurso científico (resenha).** Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2014000200025](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2014000200025). Acesso em 25 out 2020. [tps://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000200025](https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000200025)

ONU, Assembleia Geral da ONU. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris. <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 23 jun 2020.

\_\_\_\_\_. **Carta da Organização das Nações Unidas.** Vade Mecum de Direito Internacional e Direitos Humanos / Organizadora: Martina Correia- Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

REVISTA CULT. **Notas sobre as travessias da população trans na história.** Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/uma-nova-pauta-politica/>. Acesso em: 12 jun 2018.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *In: Educação e realidade*. V. 20, n. 2, P-71-99, jul/ez, 1995. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/71721/40667>. Acesso em: 15 nov 2019.

UN, United Nations. **29th session of the Human Rights Council: Reports, A/HCR/29/23**. Disponível em: OHCHR | Session29 List of reports.

UNAIDS. **Relatório da ONU apresenta recomendações para proteger os direitos de pessoas LGBTI+**. Disponível em: Relatório da ONU apresenta recomendações para proteger os direitos de pessoas LGBTI+ - UNAIDS Brasil. Acesso em: 20 junho 2015.

UOL. JC. **Projeto determina que transexuais cumpram pena em presídios adequados**. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/politica/nacional/noticia/2020/01/30/projeto-determina-que-transexuais-cumpram-pena-em-presidios-adequados-398592.php>. Acesso em: 30 jan 2020.

VEJA. **População carcerária triplica em 20 anos; déficit de vagas chega a 312 mil**. Disponível em: População carcerária triplica em 20 anos; déficit de vagas chega a 312 mil | VEJA (abril.com.br).

# LINCHAMENTOS, VIOLÊNCIA SACRIFICIAL E PERFIS DOS (REAIS) VITIMIZADOS NOS CASOS OCORRIDOS NO MARANHÃO EM CONTEXTO DE DESENCANTAMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO<sup>1</sup>

**Thiago Allisson Cardoso de Jesus**

Professor Adjunto na Universidade Estadual do Maranhão e Universidade Ceuma. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Fez estágio pós-doutoral na Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2018) e na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (2020). Advogado

## **Resumo:**

Linchamentos, violência sacrificial e perfis dos (reais) vitimizados no Maranhão em contexto de desencantamento no Brasil contemporâneo. Afigura-se como um contributo para pensar os linchamentos como um fenómeno complexo, de múltiplas peculiaridades. Como problema de pesquisa: quais os fundamentos e perfis dos linchamentos, especificamente no Maranhão e em que medida demonstram a crise de legitimidade do Estado Brasileiro? A hipótese é que o protagonismo por populares fundamenta-se na indiferença a dor do *Outro*, no descrédito e desconfiança nas instituições republicanas e na violência estrutural, que é invisível e silenciada. Fez uso de técnicas de pesquisa bibliográfica, documental, análise de conteúdo e de discurso. O plano de investigação, na primeira seção, analisa os vetores para compreensão dos linchamentos; e, na sequência, analisa os perfis do sacrificados, a partir de diversos marcadores que reproduzem as violências estruturais experimentadas.

**Palavras-chave:** Linchamentos; Fundamentais; Perfis; Vitimização; Repercussões.

## **Introdução**

Para dar visibilidade a uma secular expressão da violência, apresenta-se

---

<sup>1</sup> O teor desse texto foi extraído da íntegra dos resultados finais de pesquisa desenvolvida pelo autor para compor os anais desse Congresso e constarão, em breve, como capítulo de obra coletiva organizado pela Escola de Altos Estudos, financiada pela CAPES/Print, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB).

o presente texto, produto das pesquisas realizadas em âmbito de estágio pós-doutoral desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade Brasília e na iniciação científica implementada na Universidade Estadual do Maranhão e da Universidade Ceuma, como lúcido contributo para pensar o fenômeno dos linchamentos e da vingança sacrificial nesses tempos de desassossego, naturalização das violências e fragilização dos laços de comunidade e de fraternidade.

Conjectura-se que o diálogo entre Estado de Direito, Justiça Social, poder punitivo legítimo e direitos humanos torna-se descompassado quando os indivíduos, vistos como sujeitos de direitos e de deveres, comprometem a integridade física e psíquica de outrem, sob a justificativa de uma autoproteção ante comportamentos supostamente em conflito com a lei que geram expectativas de vitimização. Em um Estado de Direito, como o Brasil, negar esse necessário diálogo é, também, fraturar o regime democrático, o hodierno sistema de proteção a pessoa humana e naturalizar o histórico e seletivo aniquilamento de subjetividades, a partir de um intenso processo de *coisificação* (FOUCAULT, 1987; ZAFFARONI, 2014) do ser humano, empobrecido política e materialmente (DEMO, 2010) na lógica do capitalismo em sua fase mais perversa, que é indiferente a dor humana e realça uma séria necropolítica na contemporaneidade.

As expressões da violência, complexa questão social, são potencializadas nesse cenário, de múltiplas e tensas relações. Da invisibilidade a inserção na pauta, a violência adquiriu *status* de questão pública ante às suas múltiplas faces e repercussões. Com efeito, a violência gera consequências para os variados sujeitos e instituições na contemporaneidade, no plano interno e no cenário internacional<sup>4</sup>; é um entrave para os governos democráticos (CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ, 2002; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2006); é causa para afastamento de investimentos (AZEVEDO, 2007); é um problema para a saúde pública (PERES, 2008), verdadeira pandemia, que repercute na dimensão do bem-estar físico, mental e social; é indicativo de fragilização do processo civilizatório e dos arranjos democráticos (O'DONNELL, 1999; ELIAS, 2005); é estigmatizante, seletiva e neutralizadora do eleito *inimigo* (BARATTA, 2002; JAKOBS, 2008; WACQUANT, 2012; ZAFFARONI, 2014) gerando sentimentos fluidos de insegurança (BAUMAN, 2013) resguardada na (in) visibilidade (CARVALHO, 2014); é contextualmente situada na reconhecida sociedade do risco (BECK, 2013), da incerteza (CASTEL, 2005) e do medo (PASTANA, 2006), fruto da modernização reflexiva e bem demarca o distanciamento da intervenção provedora das necessidades básicas do Estado com a realidade social, cruel e de base material violadora de direitos (ANDRADE, 2003).

Nessa senda, indaga-se, por meio de uma dúvida radical para a construção do problema de pesquisa: quais os fundamentos, contextos e perfis do fenômeno da vingança privada experimentada no Brasil, especificamente no

Maranhão e em que medida demonstram a crise de legitimidade do Estado Brasileiro e das diversas instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal nesse contexto de desencantamento em matéria de direitos humanos e de banalização do mal (ARENDDT, 1994), atrelando-se às repercussões mais nefastas da violência estrutural, das desigualdades e da mitigação de direitos? Tais indagações também constituem o objetivo geral da pesquisa que aqui se publiciza.

Ademais, a hipótese central é que o protagonismo por populares nas práticas dos diversos atos constitutivos do fenômeno dos linchamentos, bem como de sua espetacularização fundamenta-se na indiferença a dor do *Outro*, tido como inimigo a ser aniquilado; no descrédito e desconfiança nas instituições republicanas e democráticas que legitimariam o monopólio estatal do direito de punir (BARATTA, 2002; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017; BRASIL, 2019), formalmente limitado pelos postulados garantistas; e consequentemente, pela violência estrutural, que é invisível e silenciada, em suas múltiplas faces no contexto da cultura do medo, do punitivismo e da hodierna instabilidade jurídico-política do sistema de proteção à pessoa humana. Esse cenário é, ainda, fortemente potencializado pelo discurso político-partidário, atual e institucionalizado, que coloca em xeque os valores democráticos, humanitários e constitucionalmente apropriados.

A pesquisa possui natureza exploratória, com abordagem quantitativa e qualitativa e fez uso de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, considerando as variáveis do perfil socioeconômico estigmatizado pelas desigualdades sociais e utilizando-se de contribuições da literatura nacional e internacional para investigar o objeto em comento, bem como de tratamento destinado ao conteúdo das fontes primárias, constituídas pelas publicações do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOP, 2019), sistematizadas a partir dos relatórios da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, da Secretaria de Segurança Pública e dos casos relatados pela imprensa; e o Relatório Final de pesquisa coordenada por esse autor no bojo da Iniciação Científica da Universidade Estadual do Maranhão (JESUS; MACEDO, 2019). Fez uso, ainda, de técnicas de análise do discurso (FOUCAULT, 2008b) e de conteúdo (BARDIN, 2011), almejando identificar os sujeitos e seus discursos mediante análise do que se oculta e do que é visível para captação do apoio das massas, a partir da concatenação de elementos teóricos e ideológicos determinantes para a compreensão da complexidade do fenômeno.

O plano de investigação será desenvolvido em duas seções: a primeira destina-se a compreensão dos linchamentos como um fenômeno complexo, de diversas variáveis, pertinente ao momento sociohistórico de desencantamento do mundo e da percepção humanitária de proteção dos indivíduos no compasso de naturalização da violência, da vingança sacrificial e do punitivismo; e a segunda destina-se a análise dos casos ocorridos no Maranhão, sintetizando perfis, discutindo relações e construindo inferências em um cenário dinâmico de históricas desigualdades sociais, pobreza e destituição de suje-

tividades referendadas em nítidas políticas públicas de omissão em um dos estados mais pobres do Estado Brasileiro. Por fim, considerações finais, que pretendem gerar tantas outras inquietações, acerca da investigação aqui introduzida.

## **Dimensionando os Linchamentos Como Fenômeno Complexo em Contexto de Desencantamento em Matéria de Direitos Humanos**

Para a análise dos linchamentos na perspectiva delimitada para esse artigo, adota-se a compreensão de tratar-se de um fenômeno complexo pois “há evidências de forças do inconsciente coletivo e [...] de estruturas sociais profundas, as quais permanecem como que adormecidas sob as referências de conduta social atuais e de algum modo presentes também no comportamento individual” (MARTINS, 2015, p. 10). A partir disso, infere-se que as diversas variáveis, sistematizadas pela observação das ocorrências, são mutáveis tal qual o mundo social. Peculiaridades e distinções são perceptíveis a cada caso analisado (JESUS, LIMA; 2016), gerando, então, a premissa que trata-se de uma questão complexa inserida em um ambiente de diversas tensões políticas, econômicas, antropológicas, culturais e sociais.

Com pressuposto conceitual amparado na literatura sociológica especializada, por linchamentos entende-se

[...] a violência coletiva e episódica que pode nos remeter aos significados da disseminada violência no Brasil. Nela se expressam os valores profundos de referência da sociedade inteira, que estão na raiz dos processos sociais violentos que nos assombram. A violência coletiva se manifesta entre nós, sobretudo nos linchamentos praticados, não raro, por multidões. Violência quase sempre cruel, expressão de uma concepção fundante do que é o humano e do que não o é entre nós, é marcada por uma grande diversidade de procedimentos violentos, que vão da perseguição à vítima, seu apedrejamento, as pauladas, socos e pontapés, à sujeição física, ao arrastá-lo, mutilá-la e queimá-la, mesmo estando ainda viva. Esse é o modelo que preside o ato de linchar, onde quer que ocorra nesse país. A adoção ou não de todos os seus componentes depende do momento e do cenário em que acontece. Se ocorre de dia, é menor o número de procedimentos da agressão e maior a probabilidade de que a vítima sobreviva apenas ferida ou até que escape ou seja salva pela polícia. À noite, os linchamentos são marcados por maior número de procedimentos, há mais incidência de mortes e a covardia dos agressores é mais evidente porque maior a probabilidade do anonimato (MARTINS, 2015, p. 111, grifo nosso).

Nessa esteira, com um exercício de estranhamento, depreendem-se diversos fundamentos, vetores para análise, sistematizados a partir de uma observação cuidadosa do fenômeno dos linchamentos e do estado da arte para esse texto delineado.

Os fundamentos culturais e sociais dos linchamentos revelam a) o discurso punitivista (FOUCAULT, 2010), que reflete o individualismo e a solidariedade para a violência, como reflete Adorno (2002); e a meritocracia, para além da hipocrisia coletiva (BOURDIEU, 2000) que, ainda hoje, vive a falsa dualidade do *cidadão de bem* e do tido como *bandido* e insiste em desconhecer que, por uma análise criminológica apurada, em alguma circunstância todos estivemos em conflito com a lei penal. Ademais, socioculturalmente, depreende-se b) o histórico autoritarismo social (ZIZEK, 2014, 2017) e a cultura da punição que tem no castigo físico e imediato uma estratégia penal legítima de repressão com conteúdo moral, tal qual na prisão a principal forma de contenção e neutralização, uma das razões do encarceramento em massa vivido no mundo como principal expressão e dilema político-criminal dos Estados Nacionais; c) bem como a intimidação e a espetacularização do ato repressivo, no bojo da sociedade em rede, que socializa, viralizando, o fim trágico a ser dado a quem isso mereça por ter violado um padrão comunitário e valorado politicamente como relevante.

No que toca a sistematização dos fundamentos políticos, sublinham-se a) a incredulidade nas instituições, tal qual se pode depreender das pesquisas voltadas para monitorar os índices de confiabilidade no Poder Judiciário (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017) e nas diversas instituições republicanas; e b) as consequências do medo ante a expectativa de vitimização em um cenário de insegurança e de (dis)funcionalidades dos poderes constituídos imersos em práticas corruptivas. Tais vetores permitem a compreensão dos linchamentos também como reivindicações, sob a ótica de um outro padrão de legalidade, acerca da função protetiva do Estado que, sem embargo tenha aparato repressivo estruturado não logra êxito no trato dos incrementos das violências e da criminalidade.

Ademais, demarcam-se os fundamentos antropológicos a partir do desconhecimento do indivíduo como pessoa, especificamente de sua negação como *sujeito de direitos*, da forma mais vil e no maior grau de aniquilamento, reverberação de um intenso e histórico processo de coisificação do ser e de um contexto de desencantamento em matéria de direitos humanos e da vida político-social em diversos países declarados formalmente como democráticos em seus textos constitucionais. Para além dos diversos fundamentos, sistematizados nessa pesquisa que ora se publiciza e sem intuito de exaurimento por antever o fenômeno como complexo, urge a reflexão sobre as relações compreendidas no *campo de luta* dos linchamentos que demonstram o esvaziamento da percepção do *Outro* como pessoa e sujeito de direitos nesses tempos de negacionismos, discursos de ódio e insensibilidades, agora institucionalizados nas práticas e discursos da gestão pública, notadamente no âmbito federal.

O desencantamento em matéria de direitos humanos (RUBIO, 2014) atrela-se intrinsecamente ao reconhecimento do *Outro* como inimigo e sujeito incômodo (ZIZEK, 2017), pretendo alvo de um aniquilamento que pode ter como ápice a prática de um linchamento. Notório o desafio argumentati-

vo em sustentar o reconhecimento do indivíduo em conflito com a lei como também um sujeito de direitos nesses tempos quando as ideologias conservadoras avançam, trazem consigo influências e práticas autoritárias que colocam em *colapso* os postulados sobre direitos humanos, democracia e garantias fundamentais.

A violência sacrificial (ALAGIA, 2018) - supostamente atenuada na história da penalidade estatal ante o encarceramento crescente como estratégia (SOZZO *et al.*, 2017), a busca por sua humanização (BECCARIA, 2013) e estudada como expressão de busca da manutenção da ordem de antigos grupos sociais- denota a ambiência de desencantos e incredulidades, ratificado pelo próprio povo iconizado (AGAMBEN, 2015) e empobrecido politicamente (DEMO, 2010) que insurge-se contra a democracia e provoca a coisificação do *Outro* a partir da construção do inimigo (JACKOBS, 2008; FOUCAULT, 2012; ZAFFARONI, 2014), o humano sacrificável na contemporaneidade. Destarte,

O humano sacrificável tem que reunir as condições de vulnerabilidade ao poder punitivo – delinquentes, prisioneiros de guerra, escravos, crianças, adolescentes solteiros, tarados, dejetos da sociedade [...]. As vítimas sacrificáveis são seres que pertencem muito pouco a sociedade... Os sacrificáveis são aqueles cuja morte não causa agravo nem em parentes nem em aliados. O sacrifício é uma violência sem risco. (ALAGIA, 2018, p. 59-60).

O linchamento reflete isso. Concretiza a negação do ser humano, do sujeito de direitos, do *indivíduo* visto como aquele que não pode ser, de fato, *dividido*, destituído. Nele nega-se a essência da pessoa em concreto, do homem *per si*, na sua natureza mais intrínseca de “homem ou a mulher tal como existe, que a ordem jurídica considera irreduzível, insubstituível e irrepetível e cujos direitos fundamentais a Constituição enuncia e protege” (MIRANDA, 2000, p. 184).

Denota-se a crise de legitimidade do próprio Estado e a inefetividade de uma política criminal, adstrita aos postulados garantistas, que seja capaz de, ao estabelecer uma ordem, gerar um sistema de proteção inclusivo, democrático e culturalmente assimilado pelas diversas instâncias de poder que atuam como sistemas de controle, formal e informalmente. Destarte, ao compreender as ocorrências de linchamentos como expressão da cultura do controle (GARLAND, 2018) que é informalmente realizada pela própria comunidade, constata-se o distanciamento entre o *mundo do ser e do dever ser*; o hiato entre o perfil normativo e os perfis reais da tessitura social; o vazio entre a força dos poderes públicos constituídos e dos sujeitos sociais concretos. Eis um cenário adequado a Idade Média, quando castigos eram aplicados sem previsão e a repressão realizada por sistema de *lawfare* (ORDE, 2016), na certeza que o diálogo não prevalecia frente a inquisitorialidade, vivendo-se da potencialização do *dominus* e não do *frater* (LEVINAS, 2010; ZAFFARONI, 2014).

## Violência Estrutural e os Perfis dos (Reais) Vitimizados a Partir dos Casos Ocorridos no Maranhão

Compreender os perfis e os contextos das práticas de linchamentos no Maranhão é descortinar os movimentos de afirmação e, também de históricas destituições, das subjetividades em um contexto de processos seculares de exclusão, de concentração de riquezas, de periferização e de omissão estatal ante a questões sociais latentes relacionadas a efetivação dos diversos direitos, que são condições para o desenvolvimento humano em todas as suas dimensões, garantia das emancipações necessárias e assimilação da gramática dos direitos humanos, para todos e em todos os lugares em perspectiva de bio/demodiversidade.

Frisa-se a ocorrência de inúmeros casos de linchamento na história do país, datados de quando sequer havia denominação tal fenômeno social. Ainda que as primeiras sistematizações sejam referentes a década de 90, o fenômeno remete ao caso de um índio que recusou a prestar honrarias a um rei e foi o primeiro linchado na história documentada brasileira, ainda à época do Brasil sendo colonizado (e violentado na já existente história de tantas comunidades indígenas) (MARTINS, 1996). Observou-se significativo aumento na década compreendidas entre os anos de 1980 e 1990 que, conforme Adorno (2002), seriam consequências dos incrementos exponenciais da criminalidade na década de 70 e a ineficiência do Estado em lidar com questões sociais complexas. Martins (2015) constatou de 1970 a 1996 um número de 689 casos envolvendo 966 vítimas no Brasil, a partir de dados colacionados em pesquisa realizada pelo Lux Jornal. Por uma questão de ordem, cumpre aqui registrar a dificuldade em analisar o fenômeno, considerando a fragilidade dos bancos de dados que, não atuando em rede, oscilam em informações ou deixam lapsos temporais sem cobertura ou dados sistematizados a partir da mera contagem de óbitos de homicídios sem autoria delitiva definida, por exemplo.

No Maranhão, fazendo uso dos dados oficiais sistematizados pelo Caop/Crim/MPEMA – que advém dos relatórios da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, da Secretaria de Segurança Pública e das relatadas pela imprensa –, foram registradas 10 mortes por linchamentos no ano de 2013. No ano posterior, o número subiu para 15. Já em 2015, os registros aumentaram para 28 vítimas fatais; e, em 2016, foram registrados 42 mortos por linchamentos (SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS, 2017), provocando a declaração pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) que experimentava-se uma *epidemia* de linchamentos no Maranhão, problema humanitário para o Brasil e para o mundo. Em números, configura-se uma séria provocação para o estudo da realidade e de dilemas tão nefastos.

Imerso no dilema da violência sacrificial maranhense no período de 2013 a 2018, por meio de uma métrica, chega-se a razão de 01 linchamento a cada treze dias e a nota histórica de 159 vítimas, sendo 151 óbitos, tratando-se

de real fenômeno complexo, em dilemas e sofrimento.

Ademais, o ano de 2017 contabilizou 30 óbitos e, somente a partir de 2018, as ocorrências de linchamentos foram registradas, independentemente de violência homicida. Em 2018, ocorreram 26 óbitos em virtude dos linchamentos e 08 vítimas que não faleceram. Destarte, o *interdito* e o *não-dito*: fora da pauta desses números, tantos outros casos não noticiados e aqueles que comunicadas as ocorrências ao Sistema de Justiça Criminal lhe foram omitidas as circunstâncias da vitimização, bem como restaram silenciados os casos que não resultaram em morte ou que não foram compreendidos como um linchamento. Essa nota reforça a invisibilidade, bem como traz em seu âmago o beneplácito da comunidade na qual as ocorrências, concretamente, vulnerabilizaram direitos e destituíram pessoas, ainda que despercebidamente.

Registre-se também a ausência de dados documentados sobre os casos ocorridos no interior do Estado do Maranhão no período anterior a 2015, afigurando-se a histórica e tensa relação cidade/campo no que toca a afirmação de direitos também em matéria de política criminal.

Nesse interim, acompanha a *epidemia* de linchamentos no Maranhão, os altos índices de vitimização homicida no Brasil e no Maranhão (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016, 2017, 2018), bem como a ambiência de precarização do mundo do trabalho, o sucateamento dos serviços públicos essenciais como educação e saúde, as inúmeras reformas que constituíram verdadeiras deformações dos acervos jurídicos historicamente conquistados e uma estrutura estatal, que por seus aparelhos ideológicos de força (ALTHUSSER, 1985), manipulam opinião e direcionam os sujeitos para o armamentismo, ao punitivismo e às práticas de vingança em defesa da lei, da ordem e dos valores de conservação.

A partir dessa realidade empírica, em números e dilemas concretos, delineou-se um perfil dos reais vitimizados pela violência sacrificial, demonstrando que a maior parte dos casos ocorridos no Maranhão aniquilam jovens, negros (60%) ou pardos (10%), sexo masculino, permitindo depreender o elemento racial como um marcador social relevante para a vitimização em sede de linchamentos, em grau máximo (ocorrência de óbitos), ainda que a análise sociológica, em sentido *macro*, feita por Martins (2015) negue tal constatação.

Reflete-se, ainda, acerca da suposta ausência de casos de linchamentos com vítimas do sexo feminino, pressupondo a invisibilidade sobre mais essa violência contra mulheres ou se, de fato, diga respeito a um fenômeno no qual o homem seja vitimizado exclusivamente. Nada foi dito sobre linchamentos envolvendo a comunidade de Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pan/Poli, e mais (LGBTQIA+), demonstrando o grau ápice da violência também no desconhecimento como pessoa de tantos e tantas na perspectiva da demodiversidade.

O perfil socioeconômico sinaliza que algumas vítimas, dos casos analisados de linchamentos, não possuíam sequer o ensino básico completo, instru-

ção mínima para as habilidades de ler, escrever, realizar operações matemáticas básicas, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1994). Georreferenciando, o mapa da violência sacrificial no Maranhão, sistematizado a partir de relatos e notícias de jornais sobre casos (SMDH, 2018), permite inferir que tais práticas ocorrem em espaços de nítida deterioração dos serviços públicos essenciais como os de educação, saúde e acesso a equipamentos de lazer; e onde as repercussões da precarização da vida a partir do mundo do trabalho, a exemplo das diversas formas de exploração para a garantia da sobrevivência, também influenciam as formas violentas de solução de conflitos que tendem a ser naturalizadas.

Ademais, extrapolando a análise dos perfis e contextos, ressaltam-se, tal qual uma pena pelo Estado imposta, que os linchamentos causam desarranjos complexos no âmbito dos arranjos familiares, que são múltiplos, do sacrificado e na própria vida em comunidade, a partir dos diversos laços rompidos (e em alguns casos, fortalecidos) que sustentam a tessitura social nesse denso e complexo campo de luta.

## Considerações Finais

Reconhecendo a sociedade brasileira como marcada por históricas desigualdades sociais; o fenômeno dos linchamentos foi situado em ambiências de múltiplas violências, visíveis e invisíveis, criminais e estruturais. Nessa linha, analisar tal fenômeno requer compreender sua complexidade, mutabilidade no tempo e no espaço, bem como as diversas repercussões de suas práticas.

Denotam-se pela sistematização dos fundamentos, frutos de comprometida observação do objetivo geral desse trabalho, as nítidas continuidades, ainda que veladas, de um passado autoritário, ditatorial, marcada por um punitivismo e por intenso processo de coisificação do Outro, supostamente superadas com o advento da Constituição de 1988 que configura, formalmente, o Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Nesse sentido, depreende-se que os linchamentos constituem questão social complexa, para além dos números alarmantes aqui apresentados, pelos fundamentos socioculturais, políticos e antropológicos que permitem a compreensão de suas práticas e que atestam uma crise de desagregação estrutural da sociedade e, com efeito, afiguram-se intimamente ligados aos processos históricos de exclusão em seus diversos marcadores sociais (raça, gênero, faixa etária e perfil socioeconômico) e acusam um processo civilizatório defasado, na fragilidade do exercício da alteridade, na descrença nas instituições republicanas e democráticas e na assimilação de discursos, práticas e mentalidades voltadas para o aniquilamento do Outro, na ótica de uma outra legalidade comunitária que não é comprometida com os axiomas de proteção da pessoa.

Aniquilam-se sujeitos, violam-se direitos, banaliza-se a vida, coisifica-se a pessoa. A *máquina de moer gente* reinventa-se com novas tecnologias para es-

petacularização das novas formas de suplícios. Descompassada com o acervo jurídico apregoadado no plano nacional e internacional humanitário; a violência sacrificial na contemporaneidade é uma questão social complexa e ainda invisível, tenso fenômeno a ser descortinado e tratado por meio de políticas sérias voltadas a efetivação de direitos nas sociedades, de tantos riscos e incertezas, contemporâneas.

Portanto, salutar o posicionamento da Ciência que, comprometida com o enfrentamento das vulnerabilidades sociais, repercute para a visibilidade de questões intocáveis, bem como fecunde novas mentalidades e posturas necessárias para a efetivação da Cultura de Paz como uma norma de integridade voltada para a construção de espaços democráticos, inclusivos e comprometidos com o respeito a pessoa humana, ainda que em conflito com a lei penal.

## Referências

ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. 1996. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

ADORNO, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *In: MICELI, Sérgio (Org.). O que ler na ciência social brasileira 1970-2002*. São Paulo: ANPOCS, 2002. Disponível em: <http://nevusp.org/omonopolio-estatal-da-violencia-na-sociedade-brasileira-contemporanea/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. **Meios sem fim**: notas sobre política. São Paulo: Autêntica, Editora, 2015.

AGAMBEN, Giorgio. **O estado de exceção**. São Paulo: Boitempo Editora, 2010.

ALAGIA, Alejandro. **Fazer sofrer**: imagens do homem e da sociedade no direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumarã, 1994.

AZEVEDO, Solange. Cidades violentas perdem negócios: para o economista de Harvard, a criminalidade afasta os empreendedores que impulsionam o progresso: entrevista com Edward L. Glaeser. **Revista Época**, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Época/0,,EDR78226-6009,00.html>. Acesso em: 1º ago. 2014.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do Direito Penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARATTA, Alessandro. **Direitos humanos**: entre a violência estrutural e a

violência penal. Saarbrücken: Sarlaand, 1993.

BARATTA, Alessandro. **Direitos humanos**: entre a violência estrutural e a violência penal. Saarbrücken: Sarlaand, 2008.

BARBOSA, Jefferson Rodrigues *et al.* **Militares e política no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

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

BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Lisboa: Editora 34, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **Os juristas, guardiões da hipocrisia coletiva**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Fonape: Falta de confiança no Estado incentiva criminalidade, diz professor. *In*: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Notícias CNJ**. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/fonape-falta-de-confianca-no-estado-incentiva-criminalidade-diz-professor/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Brasília, DF: Sergio Antonis Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Thiago Fabres de. **Criminologia, (in)visibilidade, reconhecimento**: o controle penal da subcidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

CENTRO APOIO OPERACIONAL CRIMINAL. **Linchamentos**: Estado do Maranhão (2015-2019). São Luís: MPMA, 2019.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ. **Estado da paz e evolução da Violência**. Brasília, DF: CIIP, 2002.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. São Paulo: EbookBrasil, 2003. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/debord/1967/11/sociedade.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

DEMO, Pedro. **Pobreza política (pobreza humana)**. São Paulo: [s.n.], 2010.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. São Paulo: Editora Zahar, 2005.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008a.

- FOUCAULT, Michel. **A microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 7. ed. Rio de Janeiro: Loyola, 2008b.
- FOUCAULT, Michel. **A sociedade punitiva**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramallete. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo. **Relatório ICJ Brasil**. São Paulo: FGV, 2017.
- GALTUNG, Johan. Violencia, paz e investigación sobre la paz. In: GALTUNG, Johan. **Investigaciones teóricas, sociedad y cultura contemporâneas**. Alicante: Tecnos, 1996.
- GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GIORGI, Alessandro de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2013.
- GIRARD, René. **El chivo expiatório**. Barcelona: Anagrama, 2000.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1998.
- HOMEM é agredido até a morte após tentar roubar um bar em São Luís. **G1 Maranhão**, São Luís, 6 jul. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/07/homem-e-agredido-ate-morte-apos-tentar-roubar-bar-em-sao-luis.html>. Acesso em: 3 jan. 2020.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília, DF: FBSP/IPEA, 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília, DF: FBSP/IPEA, 2017.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília, DF: FBSP/IPEA, 2016.
- JAKOBS, Gunther. **Direito penal do inimigo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- JAKOBS, Gunther. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- JESUS, Thiago Alisson Cardoso de; MACÊDO, Marcos Vinícius Boaes. **O fenômeno dos linchamentos no Maranhão e a crise de legitimidade do**

**poder punitivo estatal.** Relatório Final (Projeto de Pesquisa) – Programa de Bolsas Institucionais de Iniciação de Científica, Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2019.

JESUS, Thiago Allisson Cardoso de; LIMA, Janilson Soares. Violência criminal, vingança privada e os casos de linchamentos ocorridos no Maranhão: uma análise à luz da crise de legitimidade do Sistema de Justiça Criminal Contemporâneo. *In: ENCONTRO NACIONAL ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA*, 9., 2016, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: ANDHEP, 2016.

LEVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade.** São Paulo: Vozes, 2010.

LINDOSO, Eduardo; D'EÇA, Thamirys. São Luís volta a protagonizar cenas de barbárie com nova tentativa de linchamento. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 16 jul. 2015b.

LINDOSO, Eduardo; D'EÇA, Thamirys. Deixa ele morrer! Quem faz agora justiça somos nós!. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 17 jul. 2015a.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Linchamentos: Estado do Maranhão 2015-2019.** São Luís: MPMA/Caop-Crim, 2019.

MARTINS, José de Sousa. **Linchamentos: a justiça popular no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2015.

MARTINS, José de Sousa. **Linchamentos: a justiça popular no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1996.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** Coimbra: Coimbra Editora, 2000. t. 1.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

OLIVEIRA, Newton de. A violência no ponto de vista internacional. *In: OLIVEIRA, Fátima Bayma et al.* (orgs.). **Desafios da gestão pública de segurança.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ORDE, Kitzrie F. **Lawfare: law as a weapon.** United States: Library of Congress, 2016.

PARA 57% dos brasileiros, 'bandido bom é bandido morto', diz Datafolha. **G1 São Paulo**, São Paulo, 2 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/11/para-57-dos-brasileiros-bandido-bom-e-bandido-morto-diz-datafolha.html>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PASTANA, Debora Regina. **Cultura do medo: reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil.** São Paulo: IBCCRIM, 2006.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. Violência: um problema de saúde pública. *In: LIMA, Renato Sérgio; PAULA, Liana de* (orgs.). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2008.

PINASSI, Maria Orlanda. A ideologia da crise e o surto incontrolável da irrazão.

In: SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Gestão de Políticas Públicas de Segurança Cidadã**: caderno de trabalho. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Informe sobre desenvolvimento humano de 1994**. Lisboa: Comissão de Segurança Humana, 1994. Informe Human Security Now.

REALE, Miguel. **O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **As bifurcações da ordem: revolução, cidade, campo e indignação**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SEN, Amartya. **Uma ideia de Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS (SMDH). **Monitoramento de Linchamentos no Maranhão (2016)**. São Luís: SMDH, 2017. Disponível em: <http://smdh.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Linchamentos-Maranh%C3%A0-2016.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS. **Monitoramento de Linchamentos no Maranhão (2018)**. São Luís: SMDH, 2018.

SOZZO, Máximo *et al.* **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

ZIZEK, Slavoj. **O sujeito incômodo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

ZIZEK, Slavoj. **Violência**. São Paulo: Zahar, 2014.

# “O SOM AO REDOR”: RETRATO ARTÍSTICO QUE REFLETE INSTITUIÇÕES FALIDAS

**Samara Alves Negrão Santos**

Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.  
Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas

## **Resumo:**

O filme “O Som ao Redor” dirigido por Kleber Mendonça Filho expõe os anseios por proteção dos moradores de uma rua de classe média situada no Recife, em meio a um mundo fluido, como conceitua Bauman. Partindo disso, é possível observar que o filme revela o fracasso da segurança pública no Brasil, visto que, segundo Tereza Caldeira e James Holston, o Brasil é caracterizado pela democracia disjuntiva, isto é, o discurso de inclusão universal não opera na distribuição de direitos de forma equitativa no corpo social. Logo, o Estado se torna reprodutor de desigualdades e estereótipos segregacionistas, abrindo espaço para autoritarismos, elencados a falta de confiança da população em leis e instituições, interseccionados por um cenário de altas taxas de violência e impunidades, resultando na busca por segurança a qualquer custo. Portanto, a divisão entre criminoso e cidadão de bem, revela um Estado marcado pela necropolítica, isto é, a governança pela morte, como conceitua Mbembe.

**Palavras-chave:** Violência; Segurança pública; Necropolícia; O som ao redor;

## **Introdução**

O Brasil começou a pensar em segurança pública e demandas sociais de forma mais comprometida a partir da Constituição Federal de 1988, ou seja, a questão da segurança pública é um debate latente no País, visto que, dentro de parâmetros históricos, 32 anos é um breve lapso temporal. Antes da consolidação do Estado, tal como é hoje, o Brasil passou por um período ditatorial, marcado pela violência extrema, perseguição, tortura e forte repressão. A partir disso, é possível compreender que, um dos fatores que influenciam diretamente na forma como a segurança pública é confeccionada e aplicada no Brasil, é a forma como o país se organizou estruturalmente durante a história, principalmente no passado recente.

Diante disso, pode-se entender, mesmo que de forma superficial, como

a aplicação de inúmeras medidas não foram realmente efetivas ou agravaram ainda mais toda a problemática. Como é o caso das UPPs (Unidade de Polícia Pacificadora), que consiste em uma tentativa de aproximação pacífica de parcela da população, com a qual o Estado sempre agiu de forma repressiva, visto que a ideia é ocupar pacificamente uma área comandada por facções criminosas e estabelecer um policiamento comunitário, permitindo a criação de um vínculo que gere futuramente a entrada de serviços públicos, que auxiliaram no cotidiano dos moradores da região. Porém, a maior parte das experiências foi negativa, visto que não houve uma convivência harmoniosa e pacífica entre os policiais e a população, isto é, o implemento da medida acentuou a violência no local. À título de exemplo positivo, a Favela Santa Maria, que apresentou uma melhora após a implementação da UPP; em contrapartida, o Complexo do Alemão teve uma experiência negativa, houve um aumento da violência, um cotidiano marcado pelo confronto.

Posto isso, é possível compreender que, apesar da existência da previsão constitucional determinando os ditames da segurança pública, não há uma real implementação e confecção de leis que impacte o ambiente social, principalmente quando analisados a partir da óptica dos Direitos Humanos, que é a forma que a Constituição foi confeccionada. Nesse sentido, constata-se a existência de uma forma de democracia classificada como disjuntiva, uma vez que muitos dos parâmetros instituídos pela Carta Magna se restringem apenas ao espaço discursivo, o que é algo muito relevante, visto que fomenta a discussão, porém não é o suficiente. Logo, a sociedade brasileira se encontra em um projeto político

que ampliou direitos políticos e sociais, mas não se traduziu na expansão dos direitos civis. Pelo contrário, a noção de cidadania foi sendo deslegitimada na medida em que ocorreu a emergência de uma noção de espaço público fragmentado e segregado, que convive cotidianamente com casos de injustiça, impunidade e violência.” (Caldeira e Holston, 1999).

É evidente que, a segurança pública está colocada como uma forma de assegurar e reforçar a continuidade de desigualdades, que é algo sistêmico no Brasil. Além disso, a forma agressiva de enfrentamento da problemática que envolve a violência, cria um cenário caótico, que não cumpre com o papel apaziguador. Isto é, uma parcela mais rica da sociedade que não sente a efetividade quando o assunto é segurança, e uma parcela mais pobre que se sente violentada e ameaçada diariamente pelo aparato estatal.

Além disso, é importante ressaltar que, a sociedade Brasileira é estruturalmente desigual, isto é, a desigualdade é sistêmica. Por conseguinte, o projeto de segurança pública no Brasil, da forma que está colocado, torna-se uma forma de gerenciamento de pessoas dentro de parâmetros dicotômicos, nos quais existem os cidadãos de bem e os inimigos. Face à isto, a governança, ou seja, a esfera que detém o poder legítimo da força, incentiva a postura violenta

ta, objetivando o extermínio, em prol de um projeto que já está falido, posto que a parcela de pessoas que seria beneficiada não acredita na sua efetividade.

Portanto, o arcabouço descrito cria uma oportunidade para repensar o projeto de segurança pública atual, que não está em concordância com o disposto no texto constitucional. Nessa perspectiva, o filme “O som ao redor” do diretor Kleber Mendonça Filho é um importante aliado para entender qual a relação entre o cotidiano das pessoas com a segurança e a violência, principalmente compreender como estão dispostas as relações de poder, uma vez que a sociedade está inserida na modernidade líquida, como conceitua Bauman, isto é, extrema individualidade em detrimento ao conceito de sociedade enquanto comunidade, e como isso influencia diretamente na análise da problemática.

### **O som ao redor como retrato artístico da materialidade social**

O filme “O som ao redor” como a história de uma rua de classe média localizada no Recife e a pretensão do diretor é construir uma narrativa micro visando o macro, isto é, analisar o Brasil a partir da dinâmica de uma única rua. Então, a narrativa expõe a chegada de uma segurança privada na rua, visando oferecer seus serviços, a reação de alguns moradores parece estar sujeita a aprovação de Francisco, que age como “dono da rua” afirmando que possui muitos imóveis na rua, e principalmente por ser dono de um engenho de cana de açúcar.

Diante disso, podemos inferir que há uma tentativa clara do diretor em relacionar a dinâmica social da rua com a do engenho, ou seja, como o poder é exercido e por quem ele é exercido. Então, existem algumas cenas que apresentam Francisco e sua família como os “donos do engenho”, visto que há uma clara determinação que ninguém pode denunciar as atividades ilegais desempenhadas pelo neto de Francisco. Nesse sentido, há uma cena que Dinho, neto do “dono da rua”, exerce o poder e a influência de sua família para confrontar os seguranças, tratando-os com muito desrespeito e impondo muita autoridade, como se ele tivesse a propriedade daqueles homens.

Além disso, após a chegada da segurança privada na rua, cria-se uma expectativa entre os personagens, que é passada aos telespectadores, de que o cotidiano será mais seguro, ou melhor, que o sentimento de segurança e estabilidade será maior. Entretanto, há uma quebra de paradigma, posto que a vivência na rua é cortada pela constante tensão, angústia e insegurança dos moradores, todo esse ambiente é montado a partir, majoritariamente, da sonoplastia criada pela produção do filme. Uma das cenas que exemplifica ao telespectador os sentimentos enunciados acima é, a sensação que a filha da personagem Bia enfrenta ao ouvir muitos ruídos vindo da rua e observar uma “movimentação estranha” próximo a sua casa, em um dado momento, no clímax da cena, há um corte para a expressão menina, que transparece não saber dizer se o medo sentido foi motivado por algo que realmente aconteceu ou

não.

Defronte ao exposto, é possível conceber de forma exemplificativa as teorias de Zygmunt Bauman, sociólogo e filósofo, que intitula o período que estamos vivendo, que é mesmo do filme, como modernidade líquida, pois há uma busca incessante pela liberdade dentro de um sistema extremamente rígido estruturalmente, em relação ao sistema capitalista e a estruturação coronelista. Consequentemente, há uma sociedade que é regida pela individualidade extrema, e para Bauman, o medo, isto é, “o nome que damos a nossa incerteza: ignorância da ameaça e do que deve ser feito para fazê-la parar ou enfrentá-la, se cessá-la estiver além do nosso alcance” (BAUMAN, 2008), é um ponto central para se entender como a ocorre a liquidez da sociedade.

Posto isso, o medo pode ser entendido de forma ampla, apresentando várias formas pela qual se manifesta, cabe ressaltar aqui que o derivado da violência com roupagens de criminalidade é o mais significativo. Visto que, restou evidenciado que a definição de medo narrada pelo sociólogo corresponde exatamente com a sensação trazida pelo filme “O som ao redor”, que por sua vez imita a sociedade brasileira. Nessa perspectiva, a sociedade vive em uma constante ânsia por segurança, pois vive a partir de estereótipos criados e reforçados da figura do criminoso, somada a altas estatísticas de criminalidade, que resultam em uma tentativa de se proteger do estrangeiro, como nomeia Bauman.

O estrangeiro é, por definição, alguém cuja ação é guiada por intenções que, no máximo, se pode tentar adivinhar, mas que ninguém jamais conhecerá com certeza. O estrangeiro é a variável desconhecida no cálculo das equações quando chega a hora de tomar decisões sobre o que fazer. Assim, mesmo quando os estrangeiros não são abertamente agredidos e ofendidos, sua presença em nosso campo de ação sempre causa desconforto e transformar em árdua empresa a previsão dos feitos de uma ação, suas probabilidades de sucesso ou insucesso (BAUMAN, 2009).

Logo, é possível compreender a simbologia e a intenção do Kleber em criar uma cena que reproduz exatamente a imagem do estrangeiro, uma vez que os seguranças expulsam e batem uma criança preta que estava na rua durante o período noturno da vigia, isto por que o garoto se encaixa no estereótipo criado e atribuído ao que se entende socialmente como criminoso, devido a isso sua presença naquele espaço incomoda, mesmo que ele não faça nada contra os bens ou os moradores.

Segundo Bauman, o Estado tem papel central de administrar todos os medos gerados socialmente, isto é, compreender como é possível criar um ambiente no qual os cidadãos se sintam protegidos e interligados, enquanto sociedade. Ocorre que, a sociedade moderna, enquanto líquida, é mais complexo gerenciar a situação, posto que os laços gerados entre os indivíduos são fluídos, ou seja, se rompem como facilidade. Face a isto, o laço da solidarieda-

de é quebrado, principalmente a partir da redução do controle estatal, o que gera o nascimento dos medos, inseguranças e incertezas, o que é agravado pela modelo colonialista e coronelista que constitui as bases da sociedade brasileira.

## **Instituições falidas**

A partir do exposto, o Estado enquanto gestor da vida pública não cumpre seu papel, visto que o Brasil é um país marcado pela violência e pela impunidade, dado que resulta na descrença da população em face de instituições relacionadas à segurança pública. Aliado a isto, tem-se o clamor por justiça a qualquer custo, o qual é enfatizado e incentivado pelas mídias, muitas vezes de formas não responsável. Então, o cenário apresentado é uma sociedade que clama por segurança, e por desacreditar nas instituições, acreditam que qualquer coisa que consiga conter um criminoso é válida, mesmo que isso afronte a Constituição Federal.

Posto isso, constata-se que a segurança pública como está colocada atualmente no Brasil, está falida, por que não logrou êxito na prática, visto que ainda é um mecanismo pouco explorado e pensando com seriedade, isto é, em conjunto com as ciências humanas, no legislativo. O exposto é evidenciado pela não regulamentação do artigo 144, §7º e §8º da Constituição Federal, que determinam a criação de Lei infraconstitucional para, a partir da interpretação da Constituição Federal, dispor de forma detalhada sobre a segurança pública.

Além disso, o conceito de segurança pública já é algo complexo, pois não há uma determinação clara e objetiva sobre o assunto. Não há na legislação, na jurisprudência e na doutrina brasileira uma definição clara dos limites e significados de tais conceitos e é na prática cotidiana que eles são utilizados para legitimar e justificar posições e ações (Lima, Silva & Oliveira, 2013). Diante disso, a história da segurança pública é recente e marcada por um acúmulo de demandas, anseios da população, visto que muito das mudanças não resultam em uma maior efetividade, ou seja, segurança pública como uma instituição estatal falida. A título de exemplo, têm-se as UPPs, já trazidas, que demonstram claramente que não há uma uniformidade no projeto, real análise dos espaços ocupados, o que resulta em mais uma tentativa que não surtiu os efeitos objetivados, isto é, um projeto inacabado e difuso.

Baseado nesse cenário constata-se que, no âmbito da segurança pública, não houve a correta aplicação, tornando alguns dispositivos constitucionais apenas discursivos. Aliado a isso, o Brasil vive uma democracia disjuntiva, que é marcada pela:

1. impossibilidade de acesso às agências responsáveis por viabilizar a proteção e o exercício dos direitos civis (vida, igualdade, liberdade e propriedade), o que estaria relacionado à desconfiança dos indivíduos nas instituições estatais responsáveis por garanti-los e incentivaria a resolução privada de con-

flitos;

2. possibilidade de obtenção dos serviços limitada, porque em geral são caros e pouco compreensíveis a pessoas de baixa escolaridade;

3. diante da desconfiança e da incerteza, aumenta a probabilidade do uso ilegítimo dos poderes conferidos às instituições estatais por parte de seus profissionais. (Ribeiro, 2013).

Então, ao analisarmos essa questão aliada a desigualdade social, abrangendo questões de classe e raça, é possível entender que existem dois acessos diferentes a segurança pública, visto que uma classe mais abastada, em teoria, é beneficiada pelo gerenciamento da violência no espaço pública, e a outra parcela é massacrada e oprimida, ou seja, não enxerga esse braço do Estado como protetor e garantidor da ordem social. Tanto que, segundo o Atlas da Violência, um dos responsáveis para a diminuição dos índices é o acordo feito entre grandes facções criminosas em não entrarem em conflito.

Há um hiato muito intenso entre pressupostos democráticos inaugurados pela Constituição Federal de 1988 e práticas institucionais que, no limite, subjagam o valor moral da vida ao papel socialmente imputado a quem é morto, seja pela ação das polícias (“vagabundo”, “cidadão de bem”, entre outras categorias nativas do imaginário coletivo brasileiro), seja como resultado dos diversos conflitos que permeiam uma sociedade rica e desigual, incluindo os de natureza criminal (Sinhoretto, 2014).

Isto posto, o Brasil é um país marcado por uma democracia incipiente, que é muito marcada pelo passado colonialista e coronelista. Logo, a criação do criminoso, ou inimigo da nação, é pautada nas desigualdades sociais que estruturam a sociedade. Nesse sentido, é como se objetivo, ou melhor, a forma de aplicação da segurança pública fosse uma guerra contra pessoas pretas e pobres, majoritariamente homens, visto que se encaixam na imagem criada no imaginário social, antes mesmo de se pronunciar já são taxados como outsiders, tanto que a presença em certos espaços incomoda.

Portanto, a criação de estereótipos de personagens sociais como “cidadão de bem” e “criminoso” é uma forma de soberania, pois serve de recurso para criação e atuação das instituições, ou seja, que é usada pelo Estado como uma forma de governar. Conseqüentemente, devido a forma violenta e repressiva que a polícia age, nota-se que há uma forma de governar pela morte, no qual há uma escolha de quem morre e quem vive, baseado nos estereótipos criados e reproduzidos no corpo social.

Além disso, propus a noção de necropolítica e necropoder para explicar as várias maneiras pelas quais, em nosso mundo contemporâneo, armas de fogo são implantadas no interesse da destruição máxima de pessoas e da criação de “mundos de morte”, formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de “mortos-vi-

vos”. (MBEMBE).

Pautado nisso, ao analisar os dados apresentados pelo Atlas da violência é evidenciado como o exposto opera na prática, visto que entre o ano de 2008 e 2018, 74% dos homicídios são referentes a homens pretos, contra 25,6% referente a homens brancos.

## Conclusão

Face a todo o cenário exposto, é possível constatar que a segurança pública deve ser repensada no País, visando principalmente a implementação de políticas públicas e legislação comprometidas com os princípios Constitucionais, que por sua vez estão atrelados aos Direitos Humanos. Ademais, é primordial que, para além do discurso, a efetiva aplicação das medidas seja feita também de acordo com o real objetivo da legislação sobre o tema, que está disposta no artigo 144 da Constituição Federal: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

A partir do artigo supramencionado é possível entender que, todos os esforços estatais visando uma real melhora na segurança pública devem ser guiados por pressupostos do direito em conjunto com dados e a visão mais ampla da ciência social, isto é, deve-se entender como o corpo social está disposto e os grupos interagem entre si. Nessa lógica, o filme “O som ao redor” apresenta de forma micro como todas as relações se dão no macro, mais profundamente demonstra até que ponto a intervenção do passado colonialista interfere no corpo social. Visto que, a partir da representação de uma rua, é possível compreender quem é verdadeiramente livre para circular pelos espaços públicos, e isso é confirmando pela ideia da necropolítica, que trás essa dimensão de como o corpo social é produzido e reproduzindo, e como o Estado se coloca diante disso. Por outro lado, a cena em que uma das personagens vivência uma possível movimentação estranha, que não se sabe se é real ou não, causando, a partir de elementos visuais e sonoros, uma angustia no telespectador, representa a parcela da sociedade que não sente a efetividade, e por isso, não enxerga a conexão entre o artigo 144 da Constituição Federal e a segurança pública na prática cotidiana. Conseqüentemente, a segurança pública deve ser pensando a partir do conhecimento e entendimento real da lógica de funcionamento da sociedade, uma vez que deixaria de acentuar as desigualdades, pois pautaria a teoria e a prática em evidenciais ciências.

Isto posto, a pesquisa demonstrou que, um importante aliado para desenvolver uma segurança pública que realmente esteja comprometida com a Constituição Federal e o corpo social é o Atlas da Violência, que foi publicado no ano de 2020 visando apresentar a questão da violência no Brasil, a partir de dados coletados ao longo de alguns anos e uma análise da efetividade de políticas públicas implantadas. Em vista disso, é relevante destacar que as

pesquisas e os institutos elaboraram um estudo que visa revisar a efetividade das intervenções que visam a prevenção do crime. Cabe ressaltar que,

tanto intervenções quanto avaliações recebem críticas, por reproduzirem estereótipos e revelarem etnocentrismo, preconceitos e visão de uma dada classe social (Marston e Watts, 2003), e podem estar reforçando modelos de comportamento e conduta que desconsideram costumes e práticas culturais de grupos específicos. Isto pode estar ocorrendo na classificação de qualquer indivíduo como “normal”, “violento”, “com problema de comportamento”, “com histórico de envolvimento com drogas” ou “em risco de cometer crime”, na classificação de comportamento “bom” ou “problemático”, e na definição de modelos de parentalidade. (ATLAS, 2020).

Em suma, restou provado que a segurança pública, como está colocada hoje, é uma instituição falida, visto que não preserva a ordem pública e não tem como objetivo primeiro garantir a incolumidade da sociedade e o espaço público. Diante do exposto, é primordial que a confecção da nova roupagem da segurança pública deve ser feita a luz da Constituição, e principalmente, a partir dos dados e análise das ciências sociais, que visando entender como estruturalmente as relações sociais estão dispostas.

## **Bibliografia**

BONAMIGO, Irme Salette. Violências e contemporaneidade. **Katál**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 204-213, jul./2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Atlas da violência 2020**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2020.

LIMA, R. S. D; MINGARDI, S. B. E. G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **DIREITO GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 69-85, jan./2016.

LIMA, R. S. D; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, jan./2015.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Revista do ppgav/eba/ufrrj**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 32, p. 122-151, dez./2016.

OLIVEIRA, G. R. D. Como contar um história? alegoria e memória em o som ao redor. **Revista de Literatura, História e Memória**, Cascavel, v. 14, n. 24, p. 259-273, jan./2018.

RABELLO, Ivone Daré. O som ao redor: sem futuro, só revanche? **Novos estudos**, São Paulo, v. 34, n. 101, p. 157-173, mar./2015.

# POLÍCIA, POLÍTICA E MOTINS – DIRETOS HUMANOS VIOLADOS?

**Daniel Marcis Demeter**

Mestrando em Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

## **Resumo:**

Nos últimos 25 anos, o Brasil vivenciou diversos motins policiais, o que é proibido pela Constituição Federal. Há também uma crescente politização de policiais, demonstrada pela eleição de membros ao legislativo e nos seguidos motins. Tal situação aponta para a importância da análise da crescente politização da PM, demonstrada principalmente na última paralização ocorrida no Ceará. Os motins protagonizados pela polícia podem ser observados sob um prisma de violação de direitos humanos, pois são acompanhados de um aumento no número de homicídios. Nessa proposta de análise compreende os surtos de violência que acompanharam os últimos motins se caracterizaram como violações dos direitos humanos. Como metodologia utilizou-se como estudos de caso os últimos motins da PM. As fontes utilizadas para a pesquisa são, além da legislação, os dados oficiais das Secretarias de Segurança Pública que registram os homicídios, as notícias e comentários de formadores de opinião de jornais e periódicos.

**Palavras-chave:** Motins; Politização; Segurança Pública; Brasil.

## **Introdução**

No dia 14 de fevereiro de 2017, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil entrava em contato, via correio eletrônico, com a assessoria internacional do Ministério da Justiça. Por meio da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, este autor obteve o teor da correspondência, que joga uma luz sob episódios que estão se tornando recorrentes no Brasil: os motins das forças policiais. Na mensagem, foi informado que a relatora especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias da Organização das Nações Unidas (ONU), Agnes Callamard, fez o apelo urgente “UA BRA 2 2017” ao Estado brasileiro, pedindo explicações sobre, entre outros fatos, a atuação de “gangues, esquadrões da morte e grupos de justiceiros” durante a greve da Polícia Militar no Espírito Santo (PM-ES), que teriam sido responsáveis, até o

dia 10 de fevereiro de 2017, por “101 mortes” desde o início da greve.

Para entender a paralisação da PM capixaba de 2017 e a mais recente, a da PM cearense de 2020, é necessário primeiro entender melhor o funcionamento das diferentes forças de segurança que atuam no país.

No âmbito federal existem a Polícia Federal (polícia judiciária de alçada federal) e Polícia Rodoviária Federal (Souza, 2015: 216). Entretanto, cada estado da federação possui sua própria força, uma civil, que assume o papel da polícia judiciária, responsável por investigações, e a militar, responsável pelo patrulhamento ostensivo, atuando fardada. Esta estrutura policial brasileira foi montada durante o regime militar (1964-1985). Em 1969, a Polícia Militar foi criada e uma das principais missões era combater o inimigo interno, o chamado “movimento subversivo comunista”, tanto que a PM funciona como força auxiliar do Exército, e muitas unidades especiais da polícia foram criadas nesse período (Souza, 2015: 215).

Após a redemocratização do país, uma nova constituição foi criada, a Constituição Cidadã de 1988. Entretanto, a estrutura das forças policiais não foi alterada, mantendo-se a defesa do Estado como prerrogativa principal das forças de segurança pública, e deixando o Exército, em última instância, como o comandante da Polícia Militar (Júnior, 2010: 119). O Brasil a exemplo da maioria dos países da América Latina ainda não foi capaz de fazer a transição para a democracia totalmente, permanecendo com resquícios autoritários, principalmente, no campo da segurança (Ambrosio, et al., 2017: 2). No Chile, por exemplo, a polícia e as forças armadas continuaram a receber um grau de proteção e favorecimento que não pode ser comparado com nenhum outro setor da sociedade (Dammert, 2020:5). Além de não alterar a estrutura vigente, o Brasil não criou uma arquitetura institucional para lidar com a segurança pública. Somente em 2018, passados 30 anos da promulgação da Constituição Cidadã, foi criado o Sistema Único de Segurança Pública, que visa dar “arquitetura uniforme ao setor em âmbito nacional e prevê, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas federal, estadual e municipal” (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018). Devido a essa falta de institucionalização, criaram-se ilhas de autonomia dentro de uma corporação que se enxergou à margem da discussão pública, e uma corporação que está armada precisa estar sob controle democrático, caso contrário vai buscar o poder (Pereira, 2020). Essa autonomia exacerbada da corporação se reflete nas seguidas paralizações, e no aumento da participação na política institucional de seus quadros. Entre 1997 e fevereiro de 2020, ocorreram inúmeros motins no país, tais movimentos vêm ganhando força conforme o poder político dos policiais aumenta, com a crescente participação destes em eleições, especialmente para cargos legislativos. Faz-se necessário urgentemente aumentar o controle democrático sobre as forças e estabelecer regras para sua participação política, além de meios para garantir a punição de amotinados e a elaboração de um plano de carreira justo para os profissionais dessa área.

## Motins policiais – violações aos direitos humanos?

Entre 1997 e 2017 foram 52 paralisações da Polícia Militar (Tavares dos Santos, et al., 2019). Os últimos motins, acontecidos no Espírito Santo (2017) e Ceará (2020) deixaram 215 e 312 mortos, respectivamente, de acordo com as secretarias de segurança estadual. O motim do Espírito Santo levou o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos a fazer o *Urgent Appeal UA BRA 2 2017* solicitando explicações ao país devido à suspeita de execuções sumárias durante a paralisação. Os motins, no geral, visam melhorias nas condições de trabalho e remuneração, reivindicações justas. No entanto, a sociedade não pode ficar refém dessas paralisações e o Estado precisa exercer o controle sobre sua força policial.

Em mensagem direcionado ao Estado brasileiro, Agnes Callamard destaca que, além de estar proibido de violar diretamente a vida, o Estado deve atuar para proteger o direito à vida contra ações cometidas por atores não-estatais. O Brasil já registra níveis altíssimos de mortes violentas, entretanto, como é possível observar no gráfico a seguir, tais números aumentam significativamente durante a paralisação das forças policiais.

Foram 227 homicídios registrados em fevereiro, mês da paralisação. Segundo os boletins de ocorrência da Secretaria de Segurança Pública do Espírito Santo, entre os dias 4 e 25 de fevereiro, enquanto a PM cruzou os braços, foram 215 mortos. Se contarmos o mês inteiro, houve um aumento de 134% comparado com o mês anterior e de 86% comparado com o mesmo mês no ano de 2016.

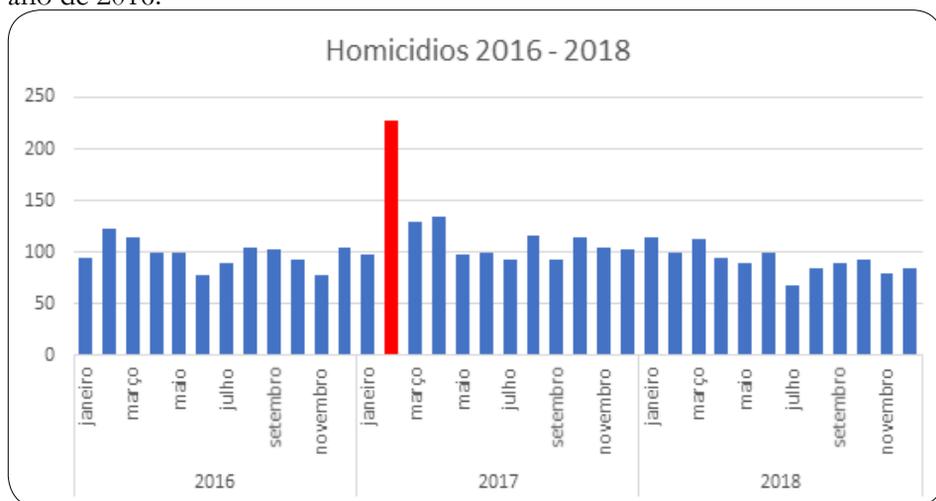


Gráfico 1- fevereiro de 2017 foi o mês que registrou mais mortes no Espírito Santo entre 2016 e 2018. Fonte: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo

Quando a instituição que possui o monopólio da violência, com o dever

constitucional de fornecer segurança à população se recusa a atuar, a sociedade fica vulnerável a todo o tipo de violência. Até que ponto a violência foi causada pela inação da polícia? A escalada de mortes pode ter sido facilitada pela corporação? Tal fato, ainda segundo as normas internacionais destacadas pela relatora especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias da ONU, não constitui uma violação dos direitos humanos?

Obviamente que o padrão de aumento de mortes violentas também é registrado na paralisação da PM cearense em 2020.



Gráfico 2- fevereiro de 2020 foi o segundo mês em N° de mortes no Ceará entre 2018 e 2020. Fonte: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará

Desde janeiro de 2018 o Ceará não registrava um número tão alto de mortes violentas. Em comparação com o mês anterior, fevereiro, o mês da paralisação da PM cearense, registrou um aumento de 71% nas mortes violentas, quando comparamos com o mesmo mês do ano anterior, o aumento foi de 169%. Nota-se que durante a paralisação houve um aumento considerável nas mortes violentas, entretanto, o estado continuou a registrar um alto índice de mortes violentas mesmo após o fim da greve. A região nordeste em articular e o país como um todo registram números de mortes violentas mais altos em 2020, os números cresceram 6% no país se comparados com o primeiro semestre do ano anterior, de acordo com dados do Núcleo de Estudos da Violência/ G1. Apesar de não haver um estudo sobre o perfil dessas vítimas, as estatísticas do Atlas da Violência de 2020 mostram que, em 2018, 75,7% dos assassinados eram negros e pardos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020, 47) e não há razão para acreditar que os mortos nos motins policiais sejam diferentes.

O motim cearense, além do surto no número de mortes, apresentou ainda outros fatos graves. Na cidade de Sobral homens encapuzados, em um

carro da polícia militar, obrigou comerciantes a fecharem as portas, conforme imagens e relatos da mídia local e populares. Também há registros que 4 batalhões da PM foram invadidos e as viaturas tiveram seus pneus furados para evitar que saíssem para o cumprir o policiamento ostensivo. Em outro momento tenso, o senador licenciado Cid Gomes foi baleado ao tentar invadir um batalhão que estava amotinado. Os acontecimentos mencionados anteriormente explicitam o motivo pelo qual a força que detém o monopólio da violência concedido pelo Estado não pode se recusar a atuar e muito menos se voltar contra a população que, em tese, deveria proteger. O fato se agrava quando as motivações não são somente reivindicação por melhores condições de trabalho e soldo, mas se misturam a pretensões e preferências políticas.

## Polícia e política

Os motins vêm ganhando força na medida que membros da corporação avançam na política institucional, principalmente a legislativa. Por exemplo, no último motim ocorrido no Ceará, os principais líderes do movimento ocupam ou já ocuparam cargos eletivos, são eles Capitão Wagner, deputado federal; Soldado Noélio, expulso da PM em 2013 por organizar um outro motim, atualmente deputado estadual; e Cabo Sabino, ex-deputado federal (Bertoni, 2020). De acordo com a mídia local, no Espírito Santo se candidataram 17 militares envolvidos com a greve de 2017 nas eleições de 2018 e, destes, Capitão Assunção, um dos condenados na Justiça comum, foi eleito em 2018 deputado estadual tal qual Coronel Alexandre Quintino.

As candidaturas capixabas não foram uma exceção. Nas eleições gerais de 2018, foram eleitos 72 militares para cargos legislativos (Senado, Câmara de Deputados Federais e Assembleias Estaduais)<sup>1</sup>. A Constituição brasileira impede a filiação de policiais militares, enquanto na ativa, a partidos políticos, porém, caso queiram concorrer, devem solicitar o afastamento ou licença de suas funções até 3 meses antes do pleito e, caso não sejam eleitos, se tiverem mais de 10 anos de serviço podem voltar à ativa ou permanecer na reserva recebendo os rendimentos. Se eleitos e caso tenham mais de 10 anos de serviço, podem voltar à ativa findo o mandato (Pires & Amorim, 2006: 7, 8; Berlatto, et al., 2016: 91).

Em um continente marcado pela intromissão dos militares na política, é importante lembrar que recentemente, na vizinha Bolívia, policiais tiveram papel importante na renúncia forçada do ex-Presidente Evo Morales, o que gerou inclusive críticas do governo espanhol (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019). A situação pode escalar, pois os

<sup>1</sup> Para a contagem, foram considerados militares integrantes das Forças Armadas, militares reformados, policiais militares e bombeiros militares. Também foram levados em conta os nomes de urna dos candidatos para cruzamento das informações. Levantamento feito pelo portal UOL (2018). <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/militares-eleitos-2018-camara-senado-assembleia-legislativa.htm?cm-pid=copiaecola>

policiais militares fazem a paralização sem, contudo, abandonar seu arsenal militar (Almeida, 2011: 106). Recentemente, no dia 09/09/2020, agentes da polícia da província de Buenos Aires – Argentina, cercaram a residência presidencial de Olivos exigindo o direito a sindicalização e um aumento salarial de 60%, as reivindicações foram atendidas<sup>2</sup>, mas o que chama atenção é que motins policiais estão se consolidando como uma forma de ameaça a democracia na América do Sul.

A situação brasileira difere dos principais vizinhos sulamericanos, na Colômbia militares não podem votar e no Peru, Bolívia, Uruguai e Argentina, militares são proibidos de desempenhar função pública eletiva e de participar de partido político, mas podem votar, já os policiais civis podem participar livremente da política instintucional (Berlatto, et al., 2016: 91, 92). Se compararmos com a situação de alguns países da Europa, veremos que em Portugal, Espanha, França, Itália e Alemanha não há qualquer impedimento para que militares da reserva participem do processo político, porém os da ativa não podem participar de forma alguma, excetuando-se militares de baixo escalão da Itália e a Alemanha, onde a participação é livre para todos (Berlatto, et al., 2016: 92).

Berlatto et al traçam o perfil dos candidatos oriundos dos quartéis, segundo os autores, os altos índices de violência e a representação midiática de atos criminosos faz com que o eleitorado clame por mais “segurança pública”. Tal fato impulsiona candidaturas de agentes públicos incubidos da tal tarefa, pois quem seria melhor para lidar com a criminalidade do que os homens e mulheres que estão na ponta (2016: 72)?

No trabalho, os pesquisadores analisaram candidaturas de policiais civil, policiais militar, bombeiros militar e membros das Forças Armadas (da ativa ou reformado) a deputado federal no Brasil nas eleições de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014 (Berlatto, et al., 2016: 80). A maioria é homem, 82% para militares e 90% no caso da polícia civil, 57% dos militares tem curso superior, já os civis são 83%. Tais dados refletem também a realidade das forças repressivas, compostas majoritariamente por homens e requerendo um menor grau de instrução para atividades na polícia militar. (Berlatto, et al., 2016: 98, 99). Ainda segundo o levantamento dos autores, 69,2% das candidaturas de agentes das forças de repressão entre 1998-2014 foram lançadas em partidos a direita do espectro político<sup>3</sup> (Berlatto, et al., 2016: 99).

O anseio da sociedade brasileira por mais “segurança pública” tem relação com a aceitação da violência institucional praticada pelas forças repres-

2 <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-11/medidas-de-fernandez-para-conter-revolta-policia-rompem-o-dialogo-com-a-oposicao-moderada.html>

3 Conforme classificação dos autores: grandes de centro: PMDB, PSDB; grandes de direita: DEM/PFL, PL, PP/PPB, PR, PSD, PTB; grandes de esquerda: PDT, PSB, PT; pequenos de direita: PEN, PRB, PRN, PRONA, PRP, PRTB, PSC, PSD\*, PSDC, PSL, PSN, PST, PTC, SD; pequenos de centro: PV, PPS; pequenos de esquerda: PC do B, PCB, PCO, PPL, PSOL, PSTU; pequenos fisiológicos: PAN, PGT, PHS, PT do B, PTN, PMN, PROS.

sivas e isso culmina no sucesso considerável da candidatura de policiais e outros militares. Berlatto, et al. (2016: 94) citam o caso do Delegado Eder Maduro, conhecido como o “Xérife do Pará”, eleito deputado federal mais votado do seu estado com 7,08% dos votos válidos. Um exemplo mais recente foi da policial militar paulista Katia Sastre que matou um assaltante na porta de uma escola, a cena foi filmada e ela então decidiu se candidatar e obteve 264 mil votos, sendo eleita deputada federal pelo Partido Social Liberal (PSL), o então partido do atual presidente Jair Bolsonaro. Sua propaganda eleitoral, transmitida na TV, mostrou a cena em que ela atirava e matava o assaltante.

O Bolsonarismo, aliás, é um fenómeno nas forças de segurança. Pesquisa recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020) mostra que 35% dos oficiais da PM e 41% interagem com ambientes bolsonaristas nas redes sociais. É óbvio que os indivíduos que compõem as forças de segurança brasileira têm preferências políticas, entretanto, o papel institucional não pode se misturar com a ideologia. O então pré-candidato a presidência da república, Jair Bolsonaro, em discurso realizado em 14 de novembro de 2017 na Associação de Cabos e Soldados do Espírito Santo, Bolsonaro falou sobre a importância de anistiar os policiais punidos pelo motim, antes disso, em 6 de fevereiro de 2017, o atual presidente comentou que a polícia não estava em greve, mas que os familiares dos agentes bloquearam os acessos dos quartéis e solicitou que o governo do ES negociasse com os amotinados<sup>4</sup>.

## Conclusão

O aumento da participação de quadros das forças policiais e armadas na política institucional e o seu protagonismo nos motins destas forças demonstram desafios não só para a democracia brasileira como também para os vizinhos da América do Sul. O continente como um todo é marcado por altos índices de violência policial, que ficam evidentes nas repressões a manifestações populares do Chile a Venezuela. Soma-se a questão da violência policial a crescente politização de seus quadros, com reivindicações próprias, mas com a diferença de que, quando não atendidos, possuem recursos para pressionar violentamente o Governo, vide a deposição do presidente boliviano, o aumento salarial para a polícia da província de Buenos Aires e os aumentos salariais nos estados brasileiros do Espírito Santo e Ceará.

Vale ressaltar que nos últimos anos a violência policial no Brasil está em alta. Foram 5.804 em 2019 e 5.716 em 2018. No primeiro semestre de 2020, 3.148 já perderam suas vidas por consequência de ações policiais, os dados são do G1 com base nas informações das secretarias de segurança pública. Este dado ainda ignora o crescimento de milícias formadas por militares e ex-militares de todas as forças, que estão ganhando cada vez mais espaço no país.

A sociedade e o Estado brasileiro precisam urgentemente repensar o

---

4 Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=I7CLOOA9Q5Y>. Acesso em 31/08/2020.

modelo de policiamento vigente no país. Buscar formas de concretizar um modelo de policiamento cidadão ou mesmo repensar qual é o papel que as forças policiais desempenham, sem ficar refens de motins e pressões políticas.

## Referências

ALMEIDA, J. R. d. Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. *sÆculum - REVISTA DE HISTÓRIA*, Volume 24, pp. 105-122, 2011.

AMBROSIO, F. A. R., SALIBA, M. G. & DO MONTE, W. R. A. O centauro brasileiro: a supressão de direitos fundamentais pelo Estado Penal. *Pensar*, 22(3), pp. 1-9, 2017.

BERLATTO, F., CODATO, A. & BOLOGNESI, B., Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das forças repressivas de Estado à. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Volume 21, pp. 77-120, 2016.

BERTONI, E. *Nexo Jornal*. [Online]. Available at: <https://www.nexojornal.com.br/expreso/2020/03/03/Os-efeitos-politicos-do-motim-de-PMs-no-Ceará-em-duas-análises>. [Acesso em 16 Maio 2020].

DAMMERT, L. Carabineros De Chile ¿El Modelo Latinoamericano de Seguridad?. *Análisis Carolina*, Volume 25, pp. 1-12, 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Relembre motins de policiais pelo país desde o de Minas Gerais em 1997**. [Online]. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/02/relembre-motins-de-policiais-pelo-pais-desde-o-de-minas-gerais-em-1997.shtml>. [Acesso em 16 Maio 2020].

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Política e Fé entre os Policiais Militares, Civis e Federais do Brasil**, São Paulo: s.n., 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018 - 2028**, Brasília: Ministério da Segurança Pública.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da Violência 2020**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

JÚNIOR, J. M. P. d. N.. A Militarização Da Segurança PÚBLICA: Um Entrave Para a Democracia Brasileira. *Revista de Sociologia Poítica*, 18(35), pp. 119-130, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. <https://www.justica.gov.br/>. [Online]

Available at: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1544705396.44>. [Acesso em 14 Maio 2020].

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Unión Europea y Cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/>. [Online] Available at: [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2019\\_COMUNICADOS/20191111\\_COMU171.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2019_COMUNICADOS/20191111_COMU171.aspx). [Acesso em 16 Maio 2020].

PEREIRA, I.. **A Polícia Militando - uma conversa com o Coronel Ibis Pereira**. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=FL9Y3g7v6Qs&ab\\_channel=Est%C3%BAdioFluxo](https://www.youtube.com/watch?v=FL9Y3g7v6Qs&ab_channel=Est%C3%BAdioFluxo) Acesso em 7 Maio 2020.

PERMANENT MISSION OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS OFFICE AND OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS in Geneva. <https://spcommreports.ohchr.org/>. [Online]. Available at: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=33593>. [Acesso em 16 Maio 2020].

PIRES, S. F. S. & AMORIM, M. C. d. M. **Elegibilidade e Filiação Partidária de Militares**, Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

SOUZA, L. A. F. d. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, 30(1), pp. 207-223, 2015.

TAVARES DOS SANTOS, J. V., ROSA DOS SANTOS, A. P., Sá, L. & DE OLIVEIRA, L. S. **Greve de Policiais: reivindicações e reconhecimento**. Florianópolis, Sociedade Brasileira de Sociologia, 2019.

# BUROCRATIZAÇÃO PRIVADA COMO VIOLAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

**Laura Rege Mestrinel**

Graduanda em direito 4º semestre, pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
– São Paulo

**Luan Mazzali Braghetta**

Graduando em direito 4º semestre, pela Pontifícia Universidade Católica de  
Campinas – São Paulo

## **Resumo:**

O acesso à saúde é pretexto fundamental para que haja a possibilidade de uma vida digna à pessoa humana, sendo assegurado de forma geral por dispositivos normativos, Carta Constitucional vigente e Tratados Internacionais de Direitos Humanos. No entanto, não se verifica a plenitude de tal prerrogativa no Brasil, o que leva a parte da sociedade civil, com maior poder aquisitivo recorrer a planos privados de assistência à saúde, na expectativa de bem exercer sua garantia fundamental. Os meios privados para o acesso a saúde, não cumprem seu papel primordial, negando ou retardando medidas de urgência de sua obrigatoriedade, agravando o pouco-caso do aparato estatal. Para a validação do teor da investigação científica, foi extraído dos autos, as decisões judiciais apresentadas quando proposta a lide. A pesquisa busca trazer medidas alternativas para o alcance do direito à saúde, através de políticas públicas implementadas no meio privado e aplicação de medidas coercitivas.

**Palavras-chave:** Direito Fundamental; Plano de saúde; Medicamentos; Proteção social.

## **Histórico dos Planos de Saúde no Brasil**

Diante da incapacidade do Estado brasileiro de ofertar à população a universalidade do acesso à saúde, o sistema de saúde suplementar acaba por imperar, sendo a realidade de uma boa fatia dos cidadãos brasileiros, que aderem a tais planos almejando poder bem exercer seu direito à saúde.

Nesse sentido, tem-se que esse tipo de serviço chegou no Brasil durante a década de 1950, acompanhando a ascensão e chegada de empresas privadas estrangeiras. Nessa época, a principal instituição de zelo pela saúde dos traba-

lhadores era o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que se mostravam insuficientes, desagradando o empresariado que acabara de adentrar ao Brasil. Por isso, as próprias empresas passaram a oferecer planos suplementares de assistência à saúde, de modo que seus trabalhadores pudessem ter acesso à saúde de qualidade. Verifica-se, portanto, que a história dos planos de saúde no Brasil está absolutamente alinhada ao desenvolvimento do capitalismo e dos interesses econômicos privados.

A celebração dos contratos de adesão à saúde suplementar seguiu ritmos galopantes, sendo que nas décadas de 1960 e 1970, diversas empresas do tipo compunham o mercado de assistência médica nacional, dado a situação de pouco-caso oferecida pelo Governo Federal na entrega de serviços de saúde à população. É possível dizer, portanto, que o cenário de pobre investimento público na área da saúde propiciou um contexto de privatização desta, na medida que a garantia do acesso a saúde passou a ser provida pelos planos privados, já massificados. Aumentando, então, a aderência da população aos planos suplementares.

Em contrapartida ao avanço dessa categoria de serviço, a década de 1980 foi marcada por profunda agitação política, sendo que a democratização do acesso à saúde passou a ser uma grande pauta dos movimentos sociais da época. Tal inquietação social culminou na instituição de uma nova Carta Constitucional, que por sua vez protegia uma série de direitos sociais, salvaguardando o acesso universal ao direito à saúde por meio da instauração do Sistema Único de Saúde (SUS), regulado pela Lei 8.090/90, que define que a saúde é um direito de todos, e que é papel do Estado promovê-lo. Porém, a nova redação do constituinte não dissolveu os planos de saúde, estes continuaram existindo e sua efetiva tutela ocorreu apenas em 1998, mais de 3 décadas depois de sua chegada ao Brasil, através da Lei 9.656/98, que regulamentou as relações contratuais dos serviços suplementares de saúde. Seguidamente, fez-se a Lei 9.961/00, que inaugurou a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), ligada ao Ministério da Saúde, sendo encarregada de regular, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades que garantam a assistência suplementar à saúde.

## **Saúde Suplementar e Direitos Humanos**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um alívio à sociedade brasileira, na medida que sua incorporação foi responsável por impulsionar o processo de redemocratização do Estado brasileiro, assentando diversos direitos sociais e proteção à população.

Apesar de ser ofício do Estado proporcionar aos cidadãos o acesso à saúde, os dispositivos normativos permitem considerar o sistema de saúde brasileiro híbrido, tendo em vista que o poder estatal é absolutamente ineficaz na promoção do direito à saúde às pessoas, o que possibilita a admissão de entes privados na efetivação do acesso à saúde. Importante frisar, no entanto,

que as figuras privadas atuarão de forma subsidiária ao Estado, devendo atender sua tutela e não o substituindo integralmente sob qualquer hipótese, mas assessorando a eficiência do acesso à saúde e proteção da vida para aqueles que podem pagar pela saúde suplementar.

Diante dessa realidade, políticas públicas de conscientização aos usuários dos planos privados se tornam uma necessidade: apesar de o âmbito em questão ser privado, o objeto por ele tutelado é de interesse público. Tais medidas contribuiriam na promoção do direito à saúde, tendo em vista que ocasionariam uma melhora na lucidez social dos usuários dos planos, proporcionando informações úteis que viabilizariam melhor entendimento nos casos de violação de direitos. Em suma, conscientizar reforçaria o direito humano à saúde, mesmo que esse esteja sendo exercido sob a assistência de uma empresa privada.

O caput do art. 199 da Carta Constitucional permite a atuação da iniciativa privada na assistência à saúde, de tal modo que, sabendo que o ordenamento jurídico brasileiro admite a existência dos planos privados de assistência à saúde, entende-se que a garantia do direito fundamental à saúde é estendida ao sistema de saúde suplementar, sendo que este se encarrega de forma complementar ao Estado, a zelar pela vida daqueles que aderem a tais planos.

Ou seja, pela natureza de seu objeto, responde a necessidades vitais de preservação e promoção da vida e da saúde dos consumidores, assumem relevância social e jurídica, diretamente afeta ao direito fundamental à saúde, consagrado na Constituição Federal (...). Isso fundamenta tanto a intervenção do Estado no condicionamento da liberdade contratual das partes, quanto indica a orientação e o sentido desta intervenção. (MIRAGEM, 2016)

Com base nisso, há de se notar que o retardamento do fornecimento de medicamentos pelos planos de saúde, tem ocasionado litígios entre o usuário e o fornecedor do serviço, além de romper com o princípio da pacta sunt servanda presente nos contratos de adesão dos planos, que garantem a outorga de medicamentos aos pacientes, viola também o direito fundamental à saúde e à vida, dado que a empresa possui a responsabilidade social de honrar a vida e a saúde daqueles que a contratam, agindo conjuntamente ao Estado na promoção do acesso à saúde. Nesse seguimento, o Estado não cumpre seu papel de forma satisfatória, uma vez que não oferece nenhum tipo de proteção à parte hipossuficiente, que deve, então, ajuizar uma lide para invocar seus direitos fundamentais.

## **Relação Contratual**

O art. 196 da Constituição Federal apresenta a perspectiva de que a saúde é direito de todos e é dever do Estado promovê-la, sendo garantida mediante a promoção de políticas sociais e econômicas que visem a redução do

risco de doenças e de outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços, e a proteção e recuperação. Paralelamente, o art. 199 já aludido, faz referência à participação complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS).

A ineficácia das políticas públicas impossibilita o pleno exercício do Sistema Único de Saúde brasileiro, que deveria atuar socializando o acesso à saúde, com excelência, a toda a população. Assim, a iniciativa privada acaba se tornando uma opção no que diz respeito à obtenção do direito à saúde, sendo usufruída por aqueles que por ela podem pagar. Consta, portanto, que o sistema de saúde brasileiro é híbrido, conforme já aludido anteriormente, permitindo-nos afirmar que as políticas públicas têm um viés, mesmo que indireto, de contribuição para o universo de saúde privada no Brasil, na medida que sua adesão social é análoga ao descaso do poder público na oferta desse direito.

Para bem conceber o tema em questão, é preciso delinear o ponto de vista que rege a relação dos usuários e dos planos suplementares. Fato é que tal vínculo jurídico se dá por meio de contrato, sendo celebrado em âmbito privado, constituindo a assistência privada à saúde como o objeto contratual. O contrato celebrado é de natureza bilateral, sendo que ambas as partes possuem obrigações e direitos: o beneficiário (consumidor) obriga-se a pagar a mensalidade periodicamente, enquanto a outra parte (prestadora de serviço) assume custear o tratamento de eventuais enfermidades. Vale ainda dizer que esse tipo de contrato, apesar de oneroso e bilateral, é aleatório, uma vez que as partes desconhecem em que ocasião o serviço será prestado.

Além disso, embora seja uma afirmação que gera muita discussão, consta, no art. 35-G da Lei 9.656/98, que as disposições do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) aplicam-se subsidiariamente aos contratos entre os usuários e as operadoras de produtos que tratam o inciso I e o §1º da referida Lei. Na mesma direção, a publicação da súmula 469, do STJ em 06 de dezembro de 2010, declarava que a aplicação do Código de Defesa do Consumidor era possível nas relações contratuais de plano de saúde. No entanto, ergueu-se um novo entendimento de vigência iniciada no dia 17 de abril de 2018, a súmula 608 do STJ – “Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde, salvo os administrados por entidades de autogestão”; (julgado em 11/04/2018, Dje 17/04/2018) (publicada em 04/2018 – cancelando 469). Juntamente, tem se sedimentado o entendimento jurisprudencial do TJSP em Súmula 100: O contrato de plano/seguro saúde submete-se aos ditames do Código de Defesa do Consumidor e da Lei n. 9.656/98 ainda que a avença tenha sido celebrada antes da vigência desses diplomas legais.

## **Coberturas Mínimas Previstas Legalmente**

A Lei 9.656/98, em seu artigo 10 aborda as coberturas mínimas obrigatórias e a segmentação de atendimento dos planos de saúde, esse sendo o

plano de referência, com objetos e critérios estabelecidos pela ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) para sua regulamentação. Os artigos 10, 10-B, 10-C, 12 e 35-C versam acerca do conteúdo fundamental dos contratos em termos de cobertura. Há de se frisar que as doenças cobertas pelos planos são listadas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID).

As competências designadas à ANS estão listadas no art. 4º da Lei 9.961, que concebe tal órgão. Dentre elas, se tem prevista a elaboração do rol de procedimentos que os planos devem custear; “III - elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão referência básica para os fins do disposto na Lei no 9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades;”. A definição apresentada pela ANS do respectivo rol se dá por meio de “procedimentos considerados indispensáveis ao diagnóstico, tratamento e acompanhamento de doenças e eventos em saúde, em cumprimento a lei dos planos suplementares”; tal lista é editada periodicamente, sendo que a última fora atualizada em 2018, na resolução 439, e a nova edição está prevista para o final de 2020.

O direito assistencial dos usuários dos planos suplementares, através do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, é garantido, esse sendo válido para os planos contratados a partir do dia primeiro de janeiro de 1999, dissertando os procedimentos imprescindíveis ao diagnóstico, tratamento e acompanhamento de doenças. A Resolução de Conselho de Saúde Suplementar (CONSU) 10/1998, definiu o primeiro Rol estabelecido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, esse que vem sofrendo alterações periódicas.

A atualização do rol recebe propostas dos interessados, esses sendo tanto pessoas físicas como pessoas jurídicas, o Comitê Permanente de Regulação de Atenção à Saúde (COSAUDE), possui caráter consultivo, esse que mantém diálogo entre a sociedade com os agentes da saúde suplementar.

Discute-se o fato de rol apresentado ser exemplificativo ou taxativo. O entendimento que prevalecia se pautava na contemplação de tal listagem enquanto exemplificativa, visto que todos os procedimentos previstos requeriam a obrigatoriedade do fornecimento “constituindo referência das coberturas mínimas obrigatórias, mas não excluindo outras que se façam necessárias, por expressa indicação médica, para o tratamento de doença coberta contratualmente.” O fato de a doença ser coberta contratualmente gera o dever de seu tratamento.

O Ministro Menezes Direito considerava que “(...) o que o contrato pode dispor é sobre as patologias cobertas, não sobre o tipo de tratamento para cada patologia alcançada pelo contrato. Na verdade, se não fosse assim, estar-se-ia autorizando que a empresa se substituísse aos médicos na escolha da terapia adequada de acordo com o plano de cobertura do paciente. E isso, pelo menos na minha avaliação, é incongruente com o sistema de assistência à saúde, porquanto quem é senhor do tratamento é o especialista, ou seja, o médico que

não pode ser impedido de escolher a alternativa que melhor convém à cura do paciente” (REsp 668.216/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, j. 15.03.2007, v.u., DJU 02.04.2007).

Consagrando o entendimento apresentado, se faz presente a súmula 96 e 102 do TJSP, respectivamente: “Havendo expressa indicação médica de exames associados a enfermidade coberta pelo contrato, não prevalece a negativa de cobertura do procedimento”; “Havendo expressa indicação médica, é abusiva a negativa de cobertura de custeio de tratamento sob o argumento da sua natureza experimental ou por não estar previsto no rol de procedimentos da ANS.”

A 4ª Turma do STJ pautou-se em uma possível mudança de entendimento, através do julgamento do Recurso Especial nº 1.733.013/PR, classificando o rol como meramente taxativo, diferentemente do que era consagrado. Tal decisão traz a ideia da não obrigatoriedade da cobertura de procedimentos que não constam no respectivo rol (julgado em 10 de dezembro de 2019; DJe 20/02/20).

Os planos de saúde possuem o dever de cobrir todas as moléstias, em critérios das indicações médicas, salvo aqueles incompatíveis com o próprio desiderato do legislador. (Restrições legalmente previstas: tratamento clínico ou cirúrgico experimental; procedimentos clínicos ou cirúrgicos para fins estéticos, inseminação artificial; tratamento de rejuvenescimento ou de emagrecimento com finalidade estética; fornecimento de medicamentos importados não nacionalizados; fornecimento para tratamento domiciliar (exceto quimioterápico); fornecimento de próteses ligadas ao ato cirúrgico; tratamentos ilícitos; em caso de guerras). Quanto à restrição aos medicamentos, é necessário a análise de quatro situações: Droga Completamente experimental, não há o dever da cobertura pelo plano suplementar de saúde; Drogas aprovadas em outros países, e não no Brasil, também não há obrigatoriedade de cobertura pelos planos; droga aprovada no Brasil, mas utilizada fora da indicação da bula (off-label), há obrigatoriedade do fornecimento; droga aprovada no BR mas não incorporada pelo SUS; há obrigatoriedade de cobertura igualmente.

## **Análise Prática**

Vê-se muito intensamente no cenário jurídico a litigiosidade sobre o tema aludido, sendo esse alvo de diversas discussões nos tribunais e no próprio Superior Tribunal de Justiça, especialmente quanto aos reajustes das mensalidades e fornecimentos de medicamentos por parte dos Planos Suplementares.

Observa-se que a reação negativa dos planos de saúde na oferta de medicamentos ou de tratamento previstos no contrato de adesão acabam tardando o início de um tratamento digno e atrasando a melhora do paciente. Tal fato é demonstrado na concretização de uma série de burocracias impostas

pelos planos, de modo a negar a seus clientes, aquilo que fora acordado no âmbito civil, tornando necessária a exploração das vias judiciais para que os usuários possam usufruir de coisas que os pertencem por direito.

Pode-se dizer que estamos diante de uma infração contra um direito humano, uma vez que o sistema de saúde brasileiro não é público em sua integralidade, dado que o ordenamento jurídico nacional admite a existência da atuação de empresas privadas na assistência à saúde, após devida autorização e seleção da ANS, essa que protege e fiscaliza a função social do contrato nesse âmbito.

A pesquisa pautou-se em analisar julgados sobre a negativa do fornecimento de medicamentos pelos planos de saúde, em que o autor da ação (clientes dos planos) arguia para que houvesse a devida cessão dos medicamentos. Nesse sentido, consta uma congruência no pedido dos autores, que inicialmente postulam no pedido de tutela provisória, a prioridade de tramitação (estabelecida pelo art. 1º da Lei 12.008/98). Ainda, o pedido de gratuidade da justiça é bastante comum, devido ao alto custo dos tratamentos e medicamentos requeridos. É demandada também a inversão do ônus da prova (art. 6º, CDC), em razão da parte hipossuficiente merecer proteção legal extra em um contrato de adesão.

No que diz respeito à contestação apresentada pelos planos suplementares, pode-se dizer que estas também coincidem, tentando primeiramente desconfigurar a relação consumerista existente, visto que a tutela do Código de Defesa do Consumidor tende a proteger a parte hipossuficiente da relação de consumo. O segundo argumento apresentado pelos planos é a alegação na improcedência do pedido dos medicamentos, alegando que o demandado não consta no rol estabelecido em contrato, ainda, afirmam que a função de apresentar o melhor tratamento ao paciente não é exclusiva do médico, cabendo a seguradora oferecê-lo, quando, na verdade, a aludida Súmula 102 do TJSP já adverte de tal abuso dos planos, juntamente a Súmula 95 do TJSP. Acompanhando entendimento, se faz presente o Enunciado 24 da saúde suplementar, das jornadas de direito de saúde do CNJ.

Além de presente a recusa em custear as despesas com medicação, afirmam que a cobertura da administração de medicamentos não se faz presente, tão somente são responsáveis pelas consultas, exames e procedimentos médicos.

Verifica-se que as sistemáticas e reiteradas negações apresentadas pelos planos suplementares no fornecimento de medicamentos adjuvantes no tratamento de doenças é, além de abusivo, ilegal, ferindo os princípios da ordem constitucional e desrespeitando a lei de regência dos planos de saúde, além de violar a Resolução Normativa 167 da ANS.

Seguindo os prazos de carência contratual; uma vez que se pode gozar dos benefícios do plano contratado, após algumas determinações estipuladas, o beneficiário pode ingressar com ação para o alcance de seu direito, esse sendo parte legítima como sumulado pelo TJSP na súmula 101: O beneficiá-

rio do plano de saúde tem legitimidade para acionar diretamente a operadora mesmo que a contratação tenha sido firmada por seu empregador ou associação de classe.

Em vista, do vislumbrado cenário, prevendo a necessidade de medidas e modificações da atual conjuntura, há um projeto de lei em apreciação do plenário, que busca tornar obrigatório o fornecimento de medicamentos para o tratamento de doenças crônicas especificadas em regulamento, sendo proposta pelo Deputado Valdevan Noventa (PSC/SE).

Ante o exposto, as políticas públicas, por desempenharem um papel fundamental no que se refere à proteção social e melhor estruturação do corpo social, poderiam, mesmo que de forma indireta, promover a conscientização jurídica aos usuários dos planos. Apesar dos planos em questão serem privados, sua relevância é social e humana, e deixá-los de lado ao discutir políticas públicas é uma violação à pretensão protetiva dessas políticas. Muitas vezes, os clientes dos planos suplementares não possuem conhecimento técnico acerca daquilo que os protege legalmente, os tornando juridicamente vulneráveis e fazendo com que aceitem como *ultima ratio* as violações e respostas negativas apresentadas pelos planos. Portanto, ao assumir o caráter híbrido da estrutura de saúde nacional, há de se assumir paralelamente políticas que visem a regulação das empresas que prestam serviços de saúde e salvaguarda de seus usuários.

## Conclusão

A regulamentação da lei dos planos de saúde, aprovada em 1998 pautou-se em amparar os usuários, na perspectiva de maior assistência ao acesso a saúde, mas essa sozinha não consegue prestar sustentação integral na garantia dos direitos humanos, pois os direitos fundamentais relacionados à saúde continuam sendo violados pelas operadoras suplementares. A Agência Nacional de Saúde Suplementar regulamenta através do plano referência, as coberturas mínimas necessárias para o almejo da concretização do objetivo que deve ser apresentado pelos planos de saúde, mas encontra-se resistência no cumprimento das especificações, assim sendo necessário judicializar a demanda, para que a efetivação do direito ocorra.

Ademais, é possível encarar o objeto de discussão da pesquisa como não apenas um anseio daqueles que passam ou que já passaram pelas barreiras burocráticas impostas pelos planos, mas como um interesse de toda a sociedade.

Compete a ANS, aplicar as penalidades pelo descumprimento da Lei nº 9.656/98, e de sua regulamentação, como disserta o 4 XXX da lei 9.961. Ante o exposto, espera-se que se tenha, de fato, a aplicação de penalidades mais gravosas por conta da contenção indevida no fornecimento dos medicamentos e tratamentos necessários para a recuperação da saúde do paciente. Tendo em vista que as hipóteses previstas no rol definido pela ANS são de cumprimento obrigatório, por conseguinte, medidas coercitivas devem ser apresenta-

das aos planos suplementares que não cumprem com sua obrigação.

Isto posto, nota-se que o grande questionamento que pautou a investigação científica apresentada diz respeito à razão que nos leva, de forma corriqueira e convicta, tratar com habitualidade a privação da cobertura de medicamentos e tratamentos oferecidos pelos planos. Deveria ser mesmo necessário o ingresso litigioso para que os direitos fossem respeitados? A inércia desses planos viola ostensivamente os direitos fundamentais. A negativa dos planos compõe sua lógica mercantilizada, aproveitando-se do desconhecimento jurídico de seus clientes para isentar-se da cobertura de medicamentos e, assim, potencializar seus lucros.

Desta forma, vislumbra-se nesse contexto a intensa e cessante burocratização privada ao fornecimento de medicamentos por parte dos planos suplementares vigentes em todo Brasil, com a intenção de beneficiar-se somente, assim violando o direito fundamental à saúde.

Através de políticas voltadas para o âmbito privado, que compõe o cenário híbrido nacional de saúde, os usuários poderão saber que suas prerrogativas não podem ser limitadas à palavra final dos planos, de negação, o que fomentaria a proposição de relações litigiosas de modo a bem exercer e invocar seus direitos, o que viabilizaria o acesso pleno ao direito à saúde e evitaria tragédias. Vale frisar que, tais medidas não podem ser vistas como a solução de um problema, mas como a apropriação de um problema, sua transformação em uma arma de reivindicação: a privação de medicamentos feita pelos planos de saúde acaba obrigando seus clientes a requisitarem seus direitos por vias judiciais, no entanto, existem aqueles que, por serem vulneráveis juridicamente, não sabem que podem propor ação para finalmente terem suas garantias acolhidas.

O cumprimento das obrigações contratuais por parte dos planos suplementares deveria ser imediato, sendo esta a solução ideal para o alcance do direito à saúde, mas nota-se que hodiernamente são inúmeras e reiteradas as negativas apresentadas pelos planos, desta forma, medidas alternativas devem ser implementadas, sendo exemplos que merecem destaque, a aplicação de políticas públicas para conscientização, assim como medidas coercitivas para forçar o cumprimento daquilo que é de direito do cidadão aderente ao plano.

## Referências

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

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1990.

BRASIL, **Lei nº 9.656**, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998.

BRASIL, **Lei nº 9.961**, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Súmula nº 95**. Havendo expressa indicação médica, não prevalece a negativa de cobertura do custeio ou fornecimento de medicamentos associados a tratamento quimioterápico. DJE 13/02/2012, p.1. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Sumulas.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Súmula nº 101**. O beneficiário do plano de saúde tem legitimidade para acionar diretamente a operadora mesmo que a contratação tenha sido firmada por seu empregador ou associação de classe. DJE 28/02/2013, p.1. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPrivado/Sumulas.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Súmula nº 102**. Havendo expressa indicação médica, é abusiva a negativa de cobertura de custeio de tratamento sob o argumento da sua natureza experimental ou por não estar previsto no rol de procedimentos da ANS. DJE 28/02/2013, p.1. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPrivado/Sumulas.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 608**. Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde, salvo os administrados por entidades de autogestão. Segunda Seção de 11/04/2018. DJe de 17/04/2018. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 30 set. 2020

JORNADA DE DIREITO DA SAÚDE DO CNJ. **Enunciado n.º 24**. Cabe ao médico assistente, a prescrição terapêutica a ser adotada. Havendo divergência entre o plano de saúde contratado e o profissional responsável pelo procedimento médico, odontológico e/ou cirúrgico, é garantida a definição do impasse através de junta constituída pelo profissional solicitante ou nomeado pelo consumidor, por médico da operadora e por um terceiro, escolhido de comum acordo pelos dois profissionais, cuja remuneração ficará a cargo da operadora. Redação dada pela III Jornada de Direito da Saúde – 18.03.2019. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/pdf>>. Acesso em 02 out. 2020

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. **Iniciativa privada e saúde**. São Paulo: Revistas USP, 1999.

TJSP. PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL. **Proc. n.º 1084412-47.2014.8.26.0100**. Juiz: Mario Chiuvite Júnior. DJE: 19/07/2017. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em 05 março 2020.

TJSP. PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL. **Proc. n.º 1017012-51.2015.8.26.0562**. Juiz: Dario Gayoso Júnior. DJE: 11/04/2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br>>. Acesso em 05 março 2020.

TJSP. PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL. **Proc. n.º 1000389-82.2019.8.26.0363**. Juíza: FABIANA GARCIA GARIBALDI. DJE: 22/05/2019. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br>>. Acesso em 02 março 2020.

# APONTAMENTOS SOBRE A SUBCIDADANIA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA *VERSUS* REINserÇÃO PELA ATIVIDADE LABORAL

**Fábio Luis Martins Fernandes**

Acadêmico do Curso de Mestrado em Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Especialista em Processo Penal. Advogado

**Maurinice Evaristo Wenceslau**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pesquisadora e Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (Curso de Mestrado)

## **Resumo:**

Este artigo analisa a construção do modelo ideal de indivíduo, objetivado pela universalização do conceito de cidadania, legitimado e justificado pela meritocracia. Em um país marcado por desigualdades sociais como o Brasil, esse indivíduo torna-se subcidadão, marginalizado da proteção garantida pela dignidade humana, sujeito a constante discriminação. Nessa condição, priorizamos estudos sobre a população carcerária e a atividade laboral, essa última configurada no instrumento de reinserção e do reconhecimento de seu papel no corpo social. Metodologicamente, utilizamos as técnicas da pesquisa bibliográfica, ancoradas no ideário bourdesiano. O cerne da discussão da subcidadania e da essencialização incursiona pela apreensão das diferenciações sociais, de classe e de trabalho, para transformar os fenômenos, apreendidos como rotineiros do mundo material, capaz de devolver a dignidade, como valor absoluto que o ser humano possui por se constituir em um fim em si mesmo e não em um meio.

**Palavras-chave:** Subcidadãos; Dignidade Humana; Discriminação; População Carcerária

## **Introdução**

Na sociedade moderna, movida pela difusão de paradigmas produtivos com incidência direta no modo de produção de bens e serviços, nos deparamos com profundas mudanças ministradas pelas novas tecnologias digitais,

cujo potencial volta-se para a criação de empregos qualificados e geração de renda. Neste contexto, as pessoas tendem a valorar o próximo de acordo com sua capacidade de acompanhar essas mudanças e de seu acesso a produções culturais.

Tal tendência remete às práticas de classificações, utilizadas pela sociedade, para identificar os indivíduos, cada vez mais, pelo seu poder aquisitivo, fruto da criação de um processo de modelização social representado pelo pai de família, heterossexual, branco, detentor de bom emprego e capaz de atender ao ritmo da economia de mercado.

Esse conjunto de representatividade difunde-se por meio da universalização do conceito de cidadania vinculado à meritocracia, associado ao modo de vida da burguesia e que, dessa maneira, exclui parcela majoritária da população, sobretudo em um país marcado por diferenciações distributivas como o Brasil.

Na perspectiva da exclusão a noção de meritocracia tem sido tomada como sinônimo de competências individuais e pessoais para o crescimento, particularmente, para o emprego e a produtividade. Dessa forma, o crescimento resulta em modos implícitos de classificação dos indivíduos, ao mesmo tempo, que o acesso às informações constitutivas das redes de aprendizado se fortalece como novos padrões de competitividade, e as informações dirigidas às inovações tecnológicas e produção de conhecimento passam a constituir um importante insumo para o processo de reestruturação produtiva.

O processo de reestruturação produtiva *a priori* difunde-se pela participação social, pretendida pela cidadania ativa, pautada no respeito à diversidade cultural e à dignidade do ser humano. Contudo, na medida em que grande parte dos indivíduos não consegue compreender seus deveres dentro do corpo social e menos, ainda, as suas prerrogativas, como consequência da ausência de uma formação em diferentes níveis de ensino na perspectiva da educação em direitos humanos, o usufruto das leis e o requerimento do trato igual perante à Justiça, encontram-se inalcançáveis em qualquer processo de mudança social.

Diante disso, grande parte da população fica afastada da proteção garantida pela dignidade humana, o que institui a categoria de subcidadãos, representados pelo não alcance dos padrões de conduta estabelecidos pela modernização seletiva, que impõe a construção de um *paradigma alternativo* de interpretação, capaz de conservar a premissa do acesso igualitário a realidades culturais e simbólicas, que concretizam o espaço da marginalização.

A população carcerária figura nessa modernização seletiva como aqueles que se distanciaram das oportunidades dessa modernização acompanhados de reflexões acerca de sua impessoalidade, o que essencializa<sup>1</sup> a tensão de dois polos diametralmente opostos, o preconceito e a reinserção. Esses polos encontram-se na percepção segundo a qual a transição para modo de produ-

1 Definida como um processo da categorização social caracterizado pela crença na existência de atributos imutáveis, expressada pela via da naturalização. (HALL, 2003).

ção de bens e serviços, solicita uma radical reconstrução da *topografia moral* da sociedade brasileira.

Topografia essa, que elege o trabalho como o instrumento e o contexto normativo preexistente, ou como dado primário e original para a prática social e política, parte das noções clássicas do indivíduo capaz de uma condução de vida consciente. E, dessa eleição, a perspectiva da reinserção social, limitada ao trabalho e a procura da função produtiva essencial.

A par desses indicadores de reflexão e análise, o presente artigo analisa a construção de um modelo ideal de indivíduo dentro da economia de mercado, promovido pela universalização de um conceito de cidadania legitimado e justificado pela meritocracia.

Para tanto, trabalhamos com a hipótese de que em um país marcado por desigualdades sociais como o Brasil, o surgimento de subcidadãos toma forma na marginalização da proteção garantida pela dignidade humana e, diante disso, sujeitos a constante discriminação. No interior desta condição de subcidadão, priorizamos estudos sobre a população carcerária e a atividade laboral configurada no instrumento de reinserção, ao mesmo tempo, que orientador da construção de uma consciência cidadã entre os detentos, para que consigam entender seu papel no corpo social.

A atividade laboral como um direito fundamental e social é capaz de propiciar condições dignas de subsistência aos indivíduos, na medida em que se torna garantia destes já que, ao assumir a categoria de direito social, o trabalho demanda ao Estado ações que possibilitem aos menos favorecidos o acesso a serviços essenciais como a saúde, a educação, a moradia, a alimentação, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, e a assistência. (BULOS, 2014).

Para o desenvolvimento deste estudo, utiliza-se da pesquisa bibliográfica por entendê-la “[...] um excelente meio de formação científica quando realizada independentemente – análise teórica – ou como parte indispensável de qualquer trabalho científico, visando à construção da plataforma teórica do estudo.” (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 54). Tal plataforma encontra-se limitada ao acesso às produções científicas<sup>2</sup> sobre o tema, de um lado, informada por artigos e; de outro, por dissertações e teses, a fim de configurar aproximações e possibilidades de outras perspectivas de análises para a condição de subcidadãos da população carcerária.

Além dessa introdução, esse artigo se divide em três partes. Na primeira, registramos os aspectos gerais do conceito de subcidadania, visando o desmascaramento das precondições econômicas que dão forma a exclusão de grande parte da sociedade e suas inferências para a população carcerária. Na segunda, aproximamo-nos de análises sobre a atividade laboral útil, tornada capaz de proporcionar a essa população condições de participação no modo

2 Os artigos foram selecionados na base de dados *scielo* e as dissertações e teses na Base de Dados de Teses e Dissertações (CAPES). Vale registrar, que essas últimas, estão informadas nas referências deste trabalho.

de produção de bens e serviços, retirando-se da condição de excluída, resgatando sua consciência cidadã. Por fim, algumas considerações ao título de conclusão.

## **A subcidadania da população carcerária: essencialização em foco**

Na economia de mercado, caracterizada a partir da constante busca pelo progresso econômico, as divisões sociais dão-se de acordo com a capacidade de cada pessoa de acompanhar as inovações tecnológicas e de ter acesso a bens culturais, instituindo-se a modernização seletiva. Nesse modelo se estabelece a figura de um indivíduo padrão, considerado capaz de atender as exigências do modo de produção e, aquele que se distancia está fadado a marginalização e às dificuldades de subsistência no corpo social.

Essa correlação e causalidade atuam de modo a tornar mais precisa a apreensão da especificidade do processo de modernização capitalista e, dessa forma, distanciando-se do ideal de cidadão útil que ocupa sempre um espaço alheio ao da participação na produção econômica. Segundo Souza (2003) esse jogo informa o tipo de personalidade e de disposições de comportamento,

que não atendem às demandas objetivas para que, seja um indivíduo, seja um grupo social, possa ser considerado produtivo e útil em uma sociedade de tipo moderno e competitivo, podendo gozar de reconhecimento social com todas as suas dramáticas consequências existenciais e políticas. (SOUZA, 2003, p. 63).

Conforme esse mesmo autor, na mesma obra, são criados *habitus*<sup>3</sup> na sociedade como forma de distinguir os indivíduos de uma maneira que não explicita um intuito visível de discriminação, de modo que o *habitus* primário representa todos aqueles que atendem ao conceito de cidadão útil, produtivo, provedor da família e seguidor dos padrões de conduta.

Como *habitus* secundário tem-se a generalização de gostos relativos ao *habitus* primário no que tange ao reconhecimento social das demais camadas sociais que não compõem o *habitus* primário, sendo este ocupado pelas parcelas populacionais marginalizadas. Nesse sentido, Mayora e Garcia (2013) apontam que

O que observamos a partir destas características é a universalização do *habitus* ou do *ethos* da classe burguesa, que acaba por consubstanciar-se no padrão da dignidade humana, que servirá de fundamento implícito da autoestima e do reconhecimento social dos sujeitos. Daí que a cidadania transforma-se numa categoria excludente, que abarca aqueles conformados a tais padrões, mas deixa de fora todos os que não adquiriram as precondições sociais que garantem o seu

---

3 Conceito próprio da teoria de Bourdieu, interessado em compreender como as condições objetivas que caracterizam a posição do indivíduo na estrutura social dão origem a um sistema específico de disposições e predisposições para a ação (SETTON, 2002).

Observamos, portanto, a premissa da universalização de um conceito de cidadania relacionado aos padrões burgueses de vida e, portanto, excludente ao distanciar-se das demais camadas sociais e, conseqüentemente, da oportunidade de aquisição de uma consciência cidadã, já que o exercício da cidadania se vincula a uma condição preexistente de sujeito ideal.

A cidadania tornada um conceito associado a meritocracia, próprios da visão liberal, estabelece o ideal de que a todos são oportunizadas as mesmas condições iniciais e que cabe a cada indivíduo optar entre agir como um cidadão ou não. Isto para Souza (2003) estabelece “redes invisíveis que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos.” (SOUZA, 2003, p. 177).

Àqueles que não usufruem de condições justas e equivalentes de concorrência no interior da sociedade, resta, por conseguinte, ocupar o *locus* da subcidadania, pela qual não lhes é oportunizada a prerrogativa para o desenvolvimento de uma consciência cidadã, dificultando ainda mais a saída de tal posição social.

A marginalização de grupos sociais, justificada pelo pensamento liberal, para o qual a legitimação da desigualdade se dá por meio de formas invisíveis de discriminação, presentes no cotidiano dos indivíduos, informa-se pela ideia do afastamento da intencionalidade, uma vez que,

Nenhum brasileiro europeizado de classe média confessaria, em sua consciência, que considera seus compatriotas das classes baixas não europeizadas “subgente”. Grande parte dessas pessoas votam em partidos de esquerda e participam de campanhas contra a fome e coisas do gênero. A dimensão aqui é objetiva, subliminar, implícita e intransparente. Ela é implícita também no sentido de que não precisa ser linguisticamente mediada ou simbolicamente articulada. (...) O que existe aqui são acordos e consensos sociais mudos e subliminares, mas, por isso tanto mais eficazes que articulam, como que por meio de fios invisíveis, solidariedades e preconceitos profundos e invisíveis. (SOUZA, 2003, p. 175, grifo do autor).

Essa invisibilidade dificulta aos grupos marginalizados a ascensão social, uma vez que o preconceito não atinge somente o indivíduo em si, mas também o conjunto de pessoas com quem convive, o que interfere de modo incisivo na subsistência de todo um grupo familiar.

Os subcidadãos, dessa maneira, são apreendidos pelo restante da sociedade como indivíduos incapazes de exercer papel de maior relevância em ganhos monetários, prometidos por oportunidades de lucros incentivadas por investimentos em novas aprendizagens, entre elas as tecnológicas. De modo que da pobreza funcional, no que diz respeito ao regime de acumulação, como ao modo de organização da vida, os subcidadãos são tratados como

objetos no corpo social por não possuírem

[...] nenhum valor, de acordo com a matriz moral fundante da Modernidade, os membros da ralé podem ser explorados de todas as formas, pois é a mesma lógica invisível que liga a mulher que vende seu o tempo para lavar a louça e cuidar dos filhos da classe média (enquanto seu próprio filho caminha para seu destino de classe), à prostituta que vende o próprio corpo, ao catador de lixo que serve de tração animal à sua carroça e ao menino sem nome rotulado como traficante que é assassinado pela polícia sob aplausos do “cidadão de bem” [...]. (MAYORA; GARCIA, 2013, p.164, grifo dos autores).

O que se estabelece, por conseguinte, alimenta a rede estrutural de essencialização da reprodução, característica da desigualdade desses sujeitos, pela oferta de funções voltadas aos interesses de uma economia restrita a manutenção da exploração, por parte da população detentora dos meios de produção ou capaz de participar destes.

A partir do momento que este pensamento incorpora-se no corpo social, ocorre um menor grau de incidência da proteção conferida pela dignidade humana, pois a população carcerária priva-se da consciência cidadã, sendo impedida de participar ativamente do processo político e econômico e de formar um pensamento crítico capaz de exigir seus direitos, pois, este passa a ser moldado por valores, costumes, teorias e tradições compartilhadas.

A discriminação conferida aos subcidadãos inviabilizadora da concepção de cidadania causa, portanto, um dano que se espalha em seus demais direitos, já que a ausência de uma consciência cidadã acaba por mitigar a incidência da dignidade humana a esses grupos sociais, em razão de não terem enraizado em sua existência a capacidade de exigir essa proteção.

Devemos ater ao fato, no entanto, de que “todo cidadão é credor do Estado de proteção e assistência, consubstanciadas no que se denominam direitos de cidadania. Chama-os a Constituição de direitos fundamentais” (FA-RAH, 2001, p. 62), direitos esses que decorrem dos direitos humanos, e os quais incidem de maneira mais fraca dentre os grupos em que opera a exclusão sob a classificação de subcidadãos.

A população carcerária, como grupo que não atende aos padrões do sujeito ideal e digno do sistema atual de mercado, ocupa o espaço da exclusão, por representar tudo o que se entende de contrário ao que foi normatizado ou estabelecido como comportamento padrão.

A falta da noção de cidadania faz com que o detento não consiga distanciar-se do espaço de marginalização, uma vez que a população carcerária constitui parcela vulnerável da população, sendo alvo de constantes preconceitos por parte da sociedade, tornando sua ascensão cultural e econômica ainda mais difícil.

O tratamento discriminatório conferido atinge de igual modo as pessoas

que participam do convívio pessoal do preso, o que apresenta um obstáculo a sua subsistência e também de seu núcleo familiar, após o cumprimento de pena, contribuindo para a inexpressiva oferta de oportunidades dignas de trabalho.

Conforme Goffman (1982),

[...] a mulher fiel do paciente mental, a filha do ex-presidiário, o pai do aleijado, o amigo do cego, a família do carrasco, todos estão obrigados a compartilhar um pouco o descrédito do estigmatizado com o qual eles se relacionam (...) Dever-se-ia acrescentar que as pessoas que adquirem desse modo um certo grau de estigma podem, por sua vez, relacionar-se com outras que adquirem algo da enfermidade de maneira indireta. Os problemas enfrentados por uma pessoa estigmatizada espalham-se em ondas de intensidade decrescente. (GOFFMAN, 1982, p. 39).

De acordo com Sarlet (2001, p. 52) a dignidade de todas as pessoas será assegurada, isto é, “[...] mesmo daquelas que cometem as ações mais indignas e infames, não poderá ser objeto de desconsideração”, o que demonstra que nenhuma parcela social deve ser excluída da proteção conferida pelos direitos humanos e do processo de produção, pelo simples fato de não corresponder às expectativas do restante da sociedade. Isto porque,

No Estado Democrático de Direito, é inconcebível a manutenção de filosofias midiáticas apregoadoras das ideias de que “preso não tem direitos” ou “preso tem que ficar é na cadeia”, pois, assim como os demais, eles também são sujeitos de direitos a serem concretizados por parte do Estado. (CALDAS, 2016, p. 85, grifos do autor).

Distante das possibilidades de valorização da dignidade da pessoa humana, assistimos ao impedimento do resgate da cidadania, que acaba por reconstituir a cultura indutora da criminalidade, o que torna o preso elemento habitual da cultura da violência. Vale registrar, que a valorização da dignidade da pessoa humana encontra-se assegurada como princípio e fundamento na Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

Este fato ocorre pela desvalorização da dignidade do preso, bem como sua vivência no interior do sistema prisional que o faz incorporar a *cultura da violência ou prisional*, por meio de um processo descrito como prisionalização, prisonização ou institucionalização. Este processo traz consequências irreparáveis à vida, que mesmo após o alcance da liberdade, apresenta dificuldades de adaptação à nova realidade. (Cf. BARRETO, 2006).

Diante disso, ao se operar o conceito de exclusão como “uma denominação utilizada nas mais diversas situações, sempre no sentido de uma não participação imposta, de uma interdição aos indivíduos de tomar parte no jogo das relações sociais” (BARROS; SALES; NOGUEIRA, 2010, p. 325), estamos diante do estigma perpétuo que se aloca no apenado, arraigado na

cultura social, dificultando a reinserção na sociedade e, conseqüentemente, no mercado de trabalho.

Mediante ao exposto, o detento ocupa o local social destinado aos sub-cidadãos, de modo que sua participação na sociedade dá-se por vias juridicamente oblíquas, uma vez que sua subsistência não pode ser conquistada de modo digno dentro do espaço da exclusão.

## **A atividade laboral como forma de resgate/reconstrução da cidadania da população carcerária**

Nos aproximamos do resgate/reconstrução da cidadania imersos na re-inserção social, de um lado, orientada pela responsabilidade com os indivíduos, diante dos requerimentos do modo de produção pela sociedade e, de outro, pelo reconhecimento de práticas voltadas, não apenas aos determinantes econômicos, políticos ou institucionais, mas ao reestabelecimento do convívio qualificado e isonômico dos detentos com os demais grupos sociais.

Para tanto, imprescindível considerar os indivíduos alvo não como pessoas apartadas da sociedade, mas como componentes que não usufruem das mesmas oportunidades e direitos conferidos aos demais sujeitos e, em virtude disso, constantemente marginalizadas. Segundo os apontamentos de Pinto (2019),

O trabalho de reabilitação e de reinserção de indivíduos desviantes no seio da sociedade de que não deixaram de ser parte é, muitas vezes um trabalho de habilitação de inserção, mais do que de “re” ligação a um meio social cumpridor da norma legal. Tantas vezes os indivíduos que são alvo do sistema judicial e punitivo nunca fizeram verdadeiramente parte dessa sociedade normativa, normalizada e de conformidade respeitante à lei, à qual se quer que voltem. Foram, antes, elementos das margens, dos excluídos desse centro maior, inseridos sim, mas não nos grupos sociais acertados. E, com estas condicionantes, o trabalho de reinserção é ainda mais declaradamente produtor do sujeito e transformador do indivíduo que se deseja reinserido. (PINTO, 2019, p. 213, grifo da autora).

Transformação essa, cujo foco deve-se pautar no reconhecimento do pertencimento à sociedade, na promoção da relação com o que se entende por mudanças institucionais necessárias, cujos resultados precisam reinterpretar as antinomias sociais e jurídicas.

Acerca desta ideia, Ruotolo (2011) salienta que por constituírem um grupo vulnerável, os apenados necessitam da atuação distinta do Estado na proteção de seus direitos, de modo a garantir uma justiça equitativa em relação ao direito dos demais cidadãos, pois, somente desta maneira sairão do quadro de vulnerabilidade e alcançarão meios de sustento na sociedade, afastando-se da reincidência. O que muda em relação aos carcerários, a forma ou modalidade de fruição de direitos e não a falta de garantia destes.

Entendemos assim, que no que concerne à população carcerária, as políticas de inserção social precisam ser analisadas como ferramentas para que o indivíduo consiga construir/reconstruir sua identidade após o cumprimento de pena, por meio do combate ao estigma do preconceito que rodeia ex-detentos.

Em uma economia de mercado, na qual os indivíduos tendem a ser valorizados de acordo com seu poder aquisitivo e acesso a bens culturais (BAUMAN, 2007), a atividade laboral assume papel de destaque para que eles adquiram condições dignas de participação no meio social.

O trabalho adotado no cárcere dessa maneira, tem papel relevante para a integração do detento ao processo produtivo após o cumprimento da pena para que consiga condições efetivas de subsistência que sejam alheias às condutas criminosas.

Para tanto, faz-se necessário que a mão de obra empregada nos cárceres seja útil, assim considerada aquela que permita ao detento sentir-se detentor da produção em que faz parte e de construir/reconstruir sua identidade para posterior reingresso no convívio social. Costa (2014) registra que

A mera criação de postos de trabalho, isoladamente, por exemplo, não seria capaz de solucionar a questão do trabalho prisional, vez que o apenado permaneceria separado de sua família, privado de sua cidadania, prisionizado. Assim, costurando bolas ou limpando latrinas por exemplo, o condenado não pode ser resgatado, enquanto cidadão. Ao contrário o trabalho carcerário propicia a manutenção do estigma do condenado. Destaca-se que a discrepância entre o trabalho realizado intramuros e a economia extramuros inviabilizaria a ressocialização. (COSTA, 2014, p. 201).

A atividade desenvolvida pelo carcerário deve ser aplicada, portanto, como instrumento capaz de construir/reconstruir sua cidadania, lhe permitindo entender seu papel na sociedade como um sujeito possuidor de deveres e prerrogativas, e capaz de exigir o respeito destas pelo Estado e demais indivíduos. Segundo Tonet (2005),

Não se pode deixar de apontar que a idéia do ‘resgate da cidadania’, ‘da construção da cidadania’ vem acoplada a idéia de fortalecimento da ‘sociedade civil’, frequentemente vista como um todo indiferenciado que se opõe ao Estado. Aqui ocorre uma mera inversão do liberalismo clássico, passando o Estado a ser um ente opressivo em relação a uma sociedade civil virtuosa. (TONET, 2005, p. 5, grifos do autor).

Isto posto, essa inversão na sociedade brasileira tem dado lugar à procura pela consciência cidadã ativa, por meio da cobrança da relação entre Estado e Sociedade delimitada pelo arcabouço de direitos e prerrogativas que garantem ao homem uma existência digna, fundamento das democracias sociais.

Neste contexto, a atividade laboral realizada nos cárceres tem sustentado a condição dessa garantia, contudo, por vezes apresenta-se dotada de caráter meramente técnico e mediato, não conferindo aos detentos nada além da noção da importância do ofício realizado para sua inclusão na sociedade após o fim da reprimenda. Entendemos a necessidade que um trabalho de formação, imbricado na cidadania, precisa priorizar as mudanças de valores, de atitudes, de posições, de comportamentos e de crenças em favor da prática da tolerância, da paz, e do respeito ao ser humano.

Distante disso, a importância do ofício (ou trabalho) resulta em modelos de produção pautados na lógica da economia de mercado, indutora da representação de uma nova forma de interação do indivíduo com o processo produtivo, no qual aquele tende a vender sua força laboral em troca de sua subsistência, o que pode ser correlacionado ao trabalho realizado no presídio apenas para remição da pena, por exemplo. Assim, orientados por postos de trabalho, ainda que flexíveis, apenas compatíveis em qualidade e renda distantes das necessidades básicas dessa população, mas próxima de uma concepção ampliada de trabalho, que

compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho, não se restringindo aos trabalhadores manuais diretos. Incorpora também a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo que vende sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário. (ANTUNES, 2003, p. 235).

Diante disso, o trabalho orientado/realizado para/no cárcere impede que o detento veja na atividade laboral uma forma de evitar a vida delituosa como modo de subsistência, o que impede a pena de cumprir seu papel ressocializador. Isto porque, a população carcerária, encontra-se inserida em uma cadeia de constante marginalização, privada de reconhecimento social, vivendo o impedimento de sua existência pautada pela dignidade humana.

Impedimento esse articulado, também, a pouca atenção à educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança para a promoção dos direitos humanos e ampliação dos espaços da cidadania. O que remete ao outro lado da essencialização, uma vez que as qualificações diferenciadas, considerando as especificidades das categorias profissionais envolvidas, não se orientam pela perspectiva da promoção e defesa dos direitos humanos.

Amaro (2019) amplia a análise da reinserção social de ex-reclusos sob o ponto de vista dos direitos humanos, registrando que:

Todos os indivíduos têm direito ao bem-estar e a participar em liberdade na sociedade de que fazem parte. A sociedade tem, assim, o dever de evitar a exclusão social dos ex-reclusos, os quais, depois de cumprida a pena a que foram condenados, devem poder viver vidas dignas no seio de sua família e da respectiva comunidade. (AMARO, 2019, p. 19).

Compreendemos que a ressocialização adequada será alcançada por meio da reconstrução/construção da cidadania do apenado, cujo reingresso promova o convívio social com condições de identificar seu papel no corpo social e de utilizar de sua força laboral como meio de subsistência digna para que, assim, possa distanciar-se do *locus* da subcidadania e das práticas delitivas.

Conforme exposto por Caldas (2016), não podendo ser privado do processo de produção e do mercado de trabalho, ao apenado será permitido usufruir legalmente de bens, os quais, sem acesso a um trabalho digno, seriam conquistados por meios juridicamente oblíquos.

O trabalho realizado depende de uma atividade humana que não é isolada, ele determina a vida social e por ela é determinado [...] os homens estabeleceram entre si, enquanto trabalham, relações que são chamadas modos de produção. Estas relações se diversificam segundo diferentes tipos de trabalho e sob distintas condições históricas. [...] Tanto as relações estritamente profissionais, como as que não o são diretamente, acabam contribuindo para a produção. [...] O trabalho veicula cultura; por ele o homem se eterniza no tempo, imprime sua identidade ao preservar, modificar, produzir os ambientes sociais e materiais em que vive, bem como suas condições espirituais de existência. (PEREZ, 2000, p.41-42).

O trabalho, portanto, constitui o modo de autoafirmação do indivíduo no sistema capitalista de produção, fazendo com que tenha acesso a bens econômicos e culturais, bem como condições de exercício de seus direitos como cidadão, distanciando-se assim, do espaço da exclusão.

## **Considerações finais**

Retomando a ideia de oferecermos alguns apontamentos sobre a essencialização do trabalho, particularizado na subcidadania da população carcerária, enfatizamos os direitos humanos como indispensáveis para a implementação da justiça e da reinserção dessa população em uma sociedade democrática.

A par disso, discutimos a subcidadania na perspectiva de identificar os determinantes essencializados, que atuam contrariamente a necessária formação cidadã e, dentro desse conceito, o alcance da cidadania ativa, participativa e em consonância com os direitos humanos atentos às diversidades sociais, à distribuição desigual de renda e à leitura formal de trabalho e produtividade da sociedade brasileira.

Neste contexto, a perspectiva da subcidadania procura compreender como habitualmente a sociedade elabora suas percepções sobre a população carcerária e, particularmente, as possibilidades de reinserção social por meio do trabalho. Esta perspectiva de análise privilegia o entendimento de que a categorização social não depende exclusivamente das percepções das características essencializadas, ao mesmo tempo, sugere que a reinserção está longe

do critério exclusivo da produtividade, mas próxima dos rótulos aplicados as pessoas alocadas nessa categoria.

Por fim, o cerne da discussão da subcidadania e da essencialização ancoram-se na percepção de que as diferenciações sociais, de classe e de trabalho, precisam transformar os fenômenos apreendidos como rotineiros do mundo material, a partir da compreensão de que cada pessoa deve ser respeitada em razão da dignidade que lhe é inerente, como valor absoluto que o ser humano possui por se constituir em um fim em si mesmo e não em um meio.

## Referências

AMARO, Fausto. Criminologia e Reinserção Social. *In*: AMARO, F.; COSTA, D. **Crimologia e Reinserção Social**. Lisboa: Pactor, 2019.

ANTUNES, Ricardo. O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, 1(2): 229-237, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462003000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462003000200004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 de out. de 2019.

BARRETO, Mariana Leonesy da Silveira. Depois das Grades: um Reflexo da Cultura Prisional em Indivíduos Libertos. **Psicologia ciência e profissão**, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v26n4/v26n4a06.pdf>. Acesso em 8 de out. de 2019.

BARROS, V. A. de; SALES, M. M.; NOGUEIRA, M. L. M. Exclusão, favela e vergonha: uma interrogação ao trabalho. *In*: Goulart, I. B. (Org.) **Psicologia organizacional e do trabalho: teoria, pesquisa e temas correlatos**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 12 de out. de 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

CALDAS, Herisberto e Silva Furtado. **O trabalho como fator de resgate da cidadania dos reeducandos do sistema penitenciário da comarca de Araguaína: prevenção à reincidência**. 105f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/116>. Acesso em 18 de out. de 2019.

COSTA, Gisela França da. **Função e sentido do trabalho prisional no marco da ressocialização**. 211f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014 Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UERJ\\_6fdd42d0682f47fcaca2b56c7d937846](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UERJ_6fdd42d0682f47fcaca2b56c7d937846). Acesso em: 18 de out. de 2019.

FARAH, Elias. **Cidadania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

- HALL, *Stuart*. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MAYORA, Marcelo.; GARCIA, *Mariana Dutra de Oliveira*. Apontamentos sobre a construção social da cidadania e subcidadania. **Revista Direito e Práxis**, Vol. 4, n. 7, 2013. Disponível em: file:///E:/Downloads/5641-30103-1-PB.pdf. Acesso em 15 de out. de 2019.
- PEREZ, Kathia Nemeth. **Considerações sobre as perspectivas ocupacionais da juventude de famílias de baixa renda**. Londrina (PR): UNESP, 2000.
- PINTO, Carla. Ética na Reinserção Social. *In*: AMARO, F.; COSTA, D. **Crimologia e Reinserção Social**. Lisboa: Pactor, 2019.
- RUOTOLO, Marco. **Dignitá e cárcere**. Napoli: Editorial e Scientifica, 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu: Uma leitura contemporânea. Rio de Janeiro, **Revista Brasileira de Educação**, 20, 2002, p. 60-70. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782002000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782002000200005). Acesso em: 17 de out. de 2019.
- SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania: Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica**. Editora UFMG. Belo Horizonte. 2003.
- TONET, Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

# O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: BREVE ANÁLISE DO IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Welitom Pereira Silva**

Graduando em Direito, Pós-graduado em Auditoria Empresarial, Graduado em Teologia, Graduado em Ciências Contábeis

## **Resumo:**

O constante protagonismo do Judiciário no que concerne ao direito à saúde, descortina um sistema de políticas públicas subdesenvolvido e limitado. O acesso pleno, digno e igualitário à saúde, apresenta-se em contrariedade à necessidade de demanda junto ao Judiciário. O Poder Público evoca a teoria da reserva do possível, a dignidade da pessoa humana precisa ser assegurada mediante o conceito do mínimo existencial e, embora haja escassez de recursos, aquele não pode se eximir do consagrado na Constituição, seja pela reserva do possível ou crescentes demandas judiciais, mas se certificar da gestão insuficiente no desenvolvimento de políticas públicas efetivas para o direito em pauta. O presente se deu através de pesquisa bibliográfica exploratória, explicativa e comparativa. Destarte, tal estudo objetiva verificar o sistema promotor da saúde no Brasil, analisando os aspectos legais e ações que fomentam tal promoção, bem como os impactos resultantes da Judicialização da Saúde.

**Palavras-chave:** Judicialização da Saúde; Direito à Saúde; Políticas Públicas.

## **Judicialização da Saúde**

A Carta Magna do Brasil em seu 2º artigo estabelece que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Originalmente tem-se que tais Poderes tiveram sua base teórica em Aristóteles, que em sua obra *Política* defendeu a “tripartição dos Poderes”, não obstante, emanados de um único órgão. Posteriormente, Montesquieu, influenciado pelo Estado liberal burguês, revolucionou todo um pensamento absolutista, propondo que os referidos Poderes estariam profundamente conectados a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Diante disso, LENZA (2016, p. 584) ensina que para “essa teoria, cada Poder exercia uma função típica, inerente à sua natureza, atuando independente e autonomamente, não mais sendo permitido a um único órgão legislar, aplicar a lei e

julgar”.

Na busca por garantias fundamentais da pessoa humana, um novo constitucionalismo se estabelece, representado por constituições mais dirigentes, analíticas e extensas, de caráter amplamente democrático, pautado na defesa dos direitos fundamentais e a preocupação voltada para a garantia da plena eficácia de suas normas, ressurgindo a esperança de dias melhores, após um aguentado período autoritário. Assim, após um longo período de governos militares, nasce a Constituição da República de 1988, que, nas palavras de MORAIS e BRUM (2016, p. 9),

[...] instituiu um novo modelo de Estado Social – como Estado Democrático de Direito – abrangente e ambicioso, que traz muitas promessas, aprovadas que foram no âmbito de uma Assembleia Nacional Constituinte forjada no contexto do processo de (negociada) transição democrática brasileira. Desde a construção de uma sociedade justa e solidária até a erradicação da pobreza e a “redução” das desigualdades sociais e regionais vêm expressas no texto constitucional como objetivos da República, esta também um princípio fundante do Estado brasileiro.

A consequência maior deste modelo constitucional que se adotou foi a permissão para que o indivíduo viesse exigir do Estado o cumprimento de tudo que lhe fora prometido e, contrariamente, não entregue. Constitucionalizar, segundo Barroso (2008) é transformar Política em Direito. Entende-se então que cabe ao hermenauta dar máxima efetividade e aplicabilidade aos dispositivos constitucionais, compreendendo ainda, interpretar as normas infraconstitucionais conforme a Constituição. Logo, concordando com ARABI (2013, p. 36)

É nesse contexto de um novo modelo de Estado, que prima pela Constituição e por uma supremacia judicial que, aos poucos, foi se dando a ascensão institucional do Poder Judiciário. Por meio desse fenômeno, o qual não é restrito ao caso brasileiro, mas antes é um fato notório em diversas democracias mundo afora, dá-se a judicialização da política e das relações sociais: questões consideradas relevantes (seja do ponto de vista moral, ético, político, social) passam a ser decididas, e de forma definitiva, pelo Poder Judiciário e, no Brasil, em especial pelo Supremo Tribunal Federal.

É notável, portanto, que os indivíduos têm buscado no Guardião da Constituição, a efetividade de direitos até então discutidos apenas na esfera política, “tal fenômeno refere-se à ocorrência de uma expansão global do poder judicial em andamento nos sistemas políticos do mundo globalizado” (TONELLI, 2016, p. 7), nomeado por Maria Luiza como a “invasão da política pelo direito”.

Porém, o crescente fortalecimento do poder Judiciário contradiz a ideia

de Montesquieu de um poder que deveria se manter neutro e por alguns já mensurado como “o mais fraco dos poderes” (TONELLI, 2013). Maria Lúiza estabelece um breve conceito acerca de democracia e posiciona-se sobre a referida “usurpação de poder”:

“[...] democracia sob a perspectiva da soberania popular é não perder de vista que somente pela ação política os homens se reúnem em concerto na luta por direitos. O político da democracia, portanto, só pode estar no protagonismo de um povo composto de cidadãos livres e iguais em direitos e oportunidades, pois **fora da política não há justiça possível**” (TONELLI, 2013, p. 119, grifo nosso).

O que é imprescindível perceber, porém, é que o Poder Judiciário nunca exerceu tanta influência sobre os assuntos da estrutura política, social e econômica do Brasil, denotando que há uma expansão do referido poder para assumir um crescente protagonismo no que concerne ao domínio das políticas públicas, transferindo capacidade de tomada de decisão para a justiça.

A pesquisa “Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução”,<sup>1</sup> elaborada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelou que no período entre 2008 e 2017, foram identificados 498.715 processos de primeira instância, distribuídos entre 17 justiças estaduais, e 277.411 processos de segunda instância, distribuídos entre 15 tribunais estaduais, mostrando que o número de demandas judiciais referentes à saúde aumentou aproximadamente 130%<sup>2</sup> nesse ínterim. Tal aumento, apontado pelo referido estudo, refletiu diretamente no orçamento do Ministério da Saúde, mostrando que em sete anos houve o crescimento de 13 vezes em gastos com demandas judiciais, chegando em 2016 à marca de R\$ 1,6 bilhão.

Dados mais recentes informam que em 2018 foram 1.778.269 de demandas, um quadro que levou 2019 à marca de 2.228.531 processos ajuizados até 31 de dezembro de 2018, em trâmite no 1º grau, no 2º grau, nos Juizados Especiais, no Superior Tribunal de Justiça, nas Turmas Recursais e nas Turmas Regionais de Uniformização.<sup>3</sup>

Não se pretende valorar a vida humana, a qual não pode ser mensurada em valores monetários, entretanto as crescentes demandas judiciais podem estar onerando o já escasso orçamento público para a saúde, o que impõe

1 INSPER (Instituto de Ensino e Pesquisa) - *Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/judicializacao-da-saude-dispara-e-ja-custa-r-13-bi-a-uniao>>. Acesso em: 25 out. 2020.

2 MELO, Jeferson; HERCULANO, Lenir Camimura. *Demandas judiciais relativas à saúde crescem 130% em dez anos*. Agência CNJ de Notícias. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos/>>. Acesso em: 25 out. 2020.

3 *Números de 2019 da Judicialização da Saúde no Brasil*, estudo realizado pelo Juiz Federal Clenio Jair Schulze. Disponível em: <<https://emporiadodireito.com.br/leitura/numeros-de-2019-da-judicializacao-da-saude-no-brasil>>. Acesso em: 30 out. 2020.

o direito individual de quem pleiteia uma ação em detrimento de questões coletivas, podendo caracterizar-se como vetor de aumento para o quadro de desigualdade dentro do próprio SUS, posto que haja a necessidade de remanejamentos para cumprimento das demandas.

Nesse sentido, a pesquisa “Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução”<sup>4</sup> realizada pelo CNJ no ano passado, a qual analisou 107.497 sentenças da Justiça paulista, apontou que 85% das decisões judiciais de primeiro grau sobre saúde declaram os pedidos dos pacientes procedentes ou parcialmente procedentes, o que aponta uma tendência natural e desperta questionamentos dos critérios utilizados para tais concessões e do quanto essas concessões de fato contribuem para a promoção e proteção da saúde pública.

Sabe-se que para o problema em voga não se apresenta uma solução pronta e acabada e nem se tem essa ilusão, pois é necessário considerar toda a conjuntura envolvida bem como todos os impactos que tal fenômeno provoca em diversas esferas. Por esse contexto é que se explica a grande discussão de tal temática, uma vez que todas as camadas envolvidas procuram uma solução.

Diante desse embrólio, alguns estudos apontam que há uma inversão no sentido das políticas públicas, o qual interfere na gestão dos recursos já pactuados, demonstrando que há uma grande transferência desses recursos, mostrando em maior aporte para classes mais abastadas, em detrimento de outras, assim é necessário destacar que uma das razões dessa situação se deve ao maior acesso daquelas ao conhecimento, sendo possível identificar seus direitos e buscar a tutela jurisdicional.<sup>5</sup>

Em 2014 ficou bastante conhecido pelos meios midiáticos<sup>6</sup> e se tornou um marco na Justiça o caso de Sofia Gonçalves de Lacerda, 5 meses, uma criança que sofria de síndrome de Berdon, uma doença rara que causa má formação dos órgãos do sistema digestivo e depois de uma batalha na Justiça, conforme determinação do TRF, foi transferida para hospital nos Estados Unidos da América (EUA), permanecendo internada em tratamento aguardando o transplante, que ocorreu em abril de 2015, quando foi anunciado que a criança havia passado pelo procedimento em cinco órgãos do aparelho digestivo num hospital de Miami.<sup>7</sup> Em setembro do mesmo ano a criança veio a falecer em virtude de uma parada cardíaca proveniente de complica-

4 *Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Relatório Analítico Propositivo JUSTIÇA PESQUISA. INSPER, 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cnjl.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2020.

5 MOTTA, J. H. ; MACIEL-LIMA, S. M. 2019, p. 37-52

6 Notícia veiculada: “TRF determina transferência de bebê com doença rara para EUA”. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/trf-determina-transferencia-de-bebe-com-doenca-rara-para-eua,41adc7e369446410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

7 Notícia disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2015/04/foi-um-sucesso-diz-mae-de-sofia-apos-nove-horas-de-cirurgia-nos-eua.html>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ções provocadas por um vírus contraído após o transplante, sendo que na mesma notícia foi veiculada a nota do Ministério da Saúde informando que o valor total gasto com o tratamento integral e transplante multivisceral da Sofia foi de R\$ 4,4 milhões.<sup>8</sup>

## O mínimo existencial

Inicialmente, em relação à origem do conceito do mínimo existencial, Sarlet (2019, p. 651) destaca que “a noção de um direito fundamental (e, portanto, de uma garantia fundamental) às condições materiais para uma vida com dignidade teve sua primeira importante elaboração dogmática na Alemanha do Segundo Pós-Guerra”, portanto, mais que um penhor à existência, prestações do Poder Público para garantir uma existência digna.

A dignidade da pessoa humana se vê entendida então em contraditório à Teoria da Reserva Possível, e nesse sentido traz em seu bojo a percepção do mínimo existencial. Sabe-se que “muito embora também na doutrina e jurisprudência constitucional brasileira não se possa falar da existência de unanimidade no que diz com a noção de um mínimo existencial”, conforme aponta Ingo Sarlet (2019, p. 652 e 653):

[...] a garantia efetiva de uma existência digna abrange, de acordo com a compreensão prevalente, mais do que a garantia da mera sobrevivência física, situando-se, portanto, além do limite da pobreza absoluta e não se reduzindo à mera existência física, ou seja, aquilo que alguns designam como mínimo existencial fisiológico, mas alcançando também a garantia de um mínimo de integração social, bem como acesso aos bens culturais e participação na vida política, aspectos que dizem respeito a um mínimo existencial sociocultural. [...] a tendência amplamente majoritária converge no sentido de afirmar que o conteúdo do mínimo existencial ultrapassa a noção de um mínimo meramente vital ou de sobrevivência, para resguardar não só a vida humana em si, mas uma vida saudável, portanto, uma vida com certa qualidade.

Haja vista que o entendimento não é majoritário, faz-se necessário considerar duas teorias para definir a forma de olhar a questão. A primeira diz-se da concepção objetivista, para a qual “não importa para a definição da extensão da prestação jurisdicional qualquer condicionalidade suportada pelo sujeito da obrigação (o Estado). Importa, sim, a topografia constitucional daquele direito, ou seja, a sua fundamentalidade”.<sup>9</sup>

8 Notícia disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2015/09/batalha-de-sofia-por-transplante-de-orgaos-e-marco-na-justica-diz-oab.html>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

9 BAHIA, Saulo José Casali; SILVA, Diogo Barbosa e. *Conciliando o mínimo existencial e a reserva do possível*. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais, v. 2, p. 01-20, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0111/2016.v2i2.1623>>. Acesso em: 04 de novembro de 2020.

Para a outra concepção, chamada de subjetivista ou relativista, “importa não apenas o direito reclamado, em si, mas as condições reais deste sujeito em prestar o direito reclamado. Importa não esquecer da afirmação básica das ciências econômicas de que as necessidades são ilimitadas e os recursos limitados”.<sup>10</sup>

À luz de tais entendimentos, Bahia e Silva (2016, p. 6) assim ponderam:

Deve-se reconhecer, entretanto, e o fazem alguns adeptos da concepção objetivista, que o rol de direitos fundamentais é largo, e que não se mostra possível imaginar a concretização simultânea e judicializável de todos eles, em todas as suas dimensões e graus. Há que como um reconhecimento implícito da reserva do possível. Nem todos os direitos fundamentais deveriam então ser judicializáveis objetivamente, mas apenas alguns deles. Haveria um núcleo mínimo, um mínimo existencial de direitos, um rol de direitos indispensáveis, estes sim não sujeitos à avaliação discricionária do legislador e do administrador quanto à sua concretização.

Nesse diapasão, o fenômeno em voga traz à reflexão o limite para inúmeras e inimagináveis demandas no contexto da saúde, pois por vezes, o cidadão brasileiro, na busca por um direito junto ao Judiciário, pensa que o magistrado é um mágico capaz de alterar a natureza das coisas, mas o mais absurdo é que alguns magistrados também acreditam nisso (SCHULZE, 2018).

Para Clenio Jair Schulze (2018, p. 16)

No plano processual, muitas vezes, sequer existe interesse jurídico para deflagrar a ação judicial, já que é indispensável, pela teoria processualística, comprovar que a pretensão é necessária e que vai trazer algum benefício em prol do autor da ação. Mas, se a doença é rara e não há evidência científica sobre o tratamento, o que se deve fazer? Indeferir a petição inicial ou permitir o prosseguimento da ação? Esta opção geralmente é a escolhida pelo Judiciário, em prol da maximização do Direito à Saúde, no qual se compreende a possibilidade de “tentar” tratamentos cientificamente não comprovados.

## **Teoria da Reserva do Possível**

Intrinsecamente aos direitos sociais e fundamentais está a Teoria da Reserva do Possível, que diante do quadro exposto propõe uma reflexão com foco principal no quanto é possível a um indivíduo exigir do Estado, verificando se tal pretensão é ou não razoável. Dessa forma, a teoria em voga deve atuar como uma espécie de limite ao indivíduo em face dos direitos sociais, vez que a prestação de alguns desses direitos por parte do Estado está condicionada à existência de recursos financeiros, logo, a não realização de algum direito social teria como fundamento a insuficiência de recursos, dada sua escassez.

---

10 Ibid.

Mas, sabe-se que tal teoria não pode e não possui tratamento uniforme nem doutrina nem jurisprudencialmente, assim, necessário se faz que na prática, questões envolvendo direitos sociais sejam analisadas por múltiplas perspectivas, a fim de analisar se determinada pretensão é proporcional, razoável e financeiramente possível. Portanto, faz-se necessário discutir a Teoria da Reserva do Possível em face da Judicialização de Políticas Públicas, nesse caso referente à saúde.

Nesse entendimento, Ingo Sarlet dividiu didaticamente a reserva do possível em três dimensões, contemplando, a) a disponibilidade de fato dos recursos necessários à efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica de recursos materiais e humanos, ou seja, viabilidade orçamentária, administrativa e legislativa; c) a proporcionalidade e razoabilidade da prestação exigida.<sup>11</sup>

## Políticas Públicas de Saúde

A derrocada do Estado Liberal Burguês para o surgimento do Estado Social ou “Estado de Bem-Estar Social” no fim do século XIX e início do XX<sup>12</sup>, fortalecido após a Segunda Guerra Mundial, trouxe à sociedade um *status* de ostentação relativa à conquista de direitos, os quais deviam “ser protegidos por meio de prestações públicas (saúde, previdência, moradia, ou seja, os chamados direitos sociais, prestacionais, por excelência)”.<sup>13</sup>

Assim, mediante as aspirações, transformações e a evolução histórica têm-se, na contemporaneidade, em comparação ao modelo precedente, “que a tradicional *questão social* permanece central”, mas “há como que a sua qualificação pelo caráter *transformador* que agora se incorpora”. Revela-se nesse sentido o Estado Democrático de Direito, que se apresenta “ainda qualificado como “Social”, mas aprimorado por uma espécie de autoimposição de um “conteúdo utópico de transformação do *status quo*” rumo a uma sociedade menos desigual, com maior justiça social”.<sup>14</sup>

Logo, mediante seu caráter social de “mudança” e de “transformação do *status quo*” instituídos pelos dispositivos constitucionais constantes dos artigos 3º e 6º da Carta de 1988,<sup>15</sup>

11 SARLET 2013, p. 30

12 MORAES 2014, p. 270.

13 MORAIS e BRUM 2016, p. 13

14 MORAIS e BRUM 2016, p. 14

15 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...] o Estado não mais intervém na ordem social apenas com o produtor do direito e da segurança, mas desenvolve formas de atuação positivas, para a implementação de políticas públicas. Nesse cenário, as políticas desenvolvidas pelos entes estatais não constituem meramente políticas econômicas, mas englobam também um conjunto de atuações públicas na esfera social.

Nesse sentido, o social, não tentando delimitar a conceituação, mas trazendo um simples entendimento, a “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, com o objetivo de coordenar os meios à disposição do Estado e atividades privadas para realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.<sup>16</sup>

Haja vista ser imprescindível, sobretudo, essa atuação do Estado para garantir à sociedade a proteção dos direitos sociais, é através das políticas públicas que essa busca será possível, e embora existam grandes barreiras nesse caminho,

O fato é que essa aproximação do *dever ser* do texto constitucional ao *ser* da realidade fática, em termos de direitos sociais, permanece tarefa primordial dos Poderes Executivo e Legislativo via políticas públicas, sendo por meio destas que o caminho rumo a uma sociedade menos desigual deve ser percorrido (MORAIS e BRUM, 2016, p. 14).

Por conseguinte, é comum atribuir culpa ao cenário econômico desfavorável da atualidade ou como bem definiu Grosman,<sup>17</sup> um cenário de escassez de recursos. O que não exime o Poder Público de sua responsabilidade de fazer valer o que se encontra previsto na Constituição, dessa maneira não é só uma questão de recursos ou crescente demanda judicial e sim uma questão de gestão na busca de políticas públicas que tenham eficácia na efetivação desses direitos (MOTTA; MACIEL-LIMA, 2019).

Diante do exposto, é imperioso destacar que, tendo o Brasil consagrado o direito à saúde como um direito fundamental, não se pode, todavia, focar, em sua totalidade, olhos condenatórios à, que se convencionou chamar, no Brasil, Judicialização da Saúde, mas percebê-la como um termômetro para o desenvolvimento das políticas públicas de saúde, pois, primariamente sendo adimplidas pelo Executivo e Legislativo, as demandas relativas à saúde não necessitariam chegar ao Judiciário.

Entre os seis princípios básicos do SUS está o de que todo cidadão tem direito a tratamento adequado e efetivo para o seu problema. Mas, conforme relatado, dados do CNJ<sup>18</sup> mostram que milhares de brasileiros necessitam

16 SEVEGNANI 2020, p. 210

17 GROSMAN 2008 apud MOTTA; MACIEL-LIMA 2019, p. 46

18 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos/>>.

buscar pela via judicial o direito de ter acesso à saúde.

Não obstante, porém, conforme mencionado, o grande crescimento do fenômeno da Judicialização da Saúde passa por vários fatores, tais como dificuldades financeiras, envelhecimento populacional, falhas na gestão, além da falta de recursos públicos para a saúde, dessa forma, entende-se que a demanda judicial acontece por omissão do Poder Público. E assim, muitas outras consequências são desencadeadas, pois no caso de alguém que busca determinado tratamento na rede pública de saúde, o qual teria um custo bastante inferior, mas não estando o mesmo disponibilizado, logo, será buscado na iniciativa particular, a qual visa, veementemente, o lucro, conseqüentemente tal tratamento terá custos mais elevados.

Para Clenio Jair Schulze (2018, p. 16)

No plano processual, muitas vezes, sequer existe interesse jurídico para deflagrar a ação judicial, já que é indispensável, pela teoria processualística, comprovar que a pretensão é necessária e que vai trazer algum benefício em prol do autor da ação. Mas, se a doença é rara e não há evidência científica sobre o tratamento, o que se deve fazer? Indeferir a petição inicial ou permitir o prosseguimento da ação? Esta opção geralmente é a escolhida pelo Judiciário, em prol da maximização do Direito à Saúde, no qual se compreende a possibilidade de “tentar” tratamentos cientificamente não comprovados.

Sabe-se que dessas decisões há o reflexo no custo para a sociedade, mas sendo impossível analisá-las objetivamente. Logo, há de se buscar uma decisão olhando por diversas perspectivas, seja por não deixar desamparadas as pessoas com doenças raras, seja porque o Estado deve progredir nas pesquisas clínicas. Por outro lado, por ser o custo extremamente alto para as pessoas ou por não ter a garantia de sucesso do tratamento. Ou ainda, socialmente, porque a solidarização decorrente dos gastos com terapias sem comprovação científica é compartilhada com todos os cidadãos (SCHULZE, 2018).

Nesse sentido, Clenio Jair Schulze (2018, p. 16) preleciona que “enquanto alguns ganham com decisões favoráveis, outros ficam sem a cobertura prometida pelo SUS porque os recursos já foram utilizados por quem chegou na frente. Assim, ganha quem for mais rápido”, demonstrando que, em detrimento ao direito da coletividade alguns indivíduos são beneficiados.

## **Considerações Finais**

É notável que nos últimos anos a judicialização tem sido crescente, tornando-se um fenômeno nacional e internacional, influenciado pela força advinda de diversos problemas, que passam pela falta de investimentos, falta de infra estrutura e por acabar sendo, finalmente, a última solução para muitas pessoas que precisam de um acesso à saúde não previsto dentro da política pública de saúde ou pela falha na execução desta própria política.

Como visto, a Judicialização da Saúde suscita inicialmente uma reflexão melindrosa baseada na crença de que a demasiada ação do fenômeno em voga seria responsável por uma desorganização do sistema de saúde, uma vez que a judicialização transfere para o juiz o poder de deliberar sobre políticas públicas de saúde, e em tese, na maioria das vezes tais deliberações são feitas do ponto de vista individual, ou seja, subjetivo, concedendo para indivíduos direitos que outrora nem estão plasmados nas políticas públicas de saúde, e confere, portanto, ao Poder Judiciário o poder de decisão sobre a alocação dos escassos recursos financeiros, não se preocupando com a harmonia e equilíbrio para atender uma grande maioria ou a todos que precisem.

Então, dessa forma, entende-se que há inúmeros fatores que precisam ser considerados pelos magistrados durante o julgamento de processos judiciais, especialmente no que tange à influência dos laboratórios farmacêuticos, à verdadeira incapacidade econômica do demandante, aos limites para os tratamentos experimentais, às evidências comprovadas da efetividade do tratamento ou medicamento, bem como aos possíveis substitutos incorporados pelo SUS, aos conflitos de interesse e à precificação das tecnologias em Saúde. Principalmente, questões como estas, precisam estar presentes na teoria da decisão judicial para qualificar o trabalho do Poder Judiciário e evitar provimentos não compatíveis com a Constituição. A hipótese indica, portanto, que ainda é preciso avançar na qualificação da Judicialização da Saúde.

Sabe-se, porém, que o Poder Judiciário possui total legitimidade para o trato das questões relativas à saúde pública, mas em contrapartida não pode fazer vistas grossas para implicações de ordem financeira. A temática da “reserva do possível” e outras restrições orçamentárias devem ser objeto de profunda reflexão, não podendo, entretanto, ser utilizadas como ferramentas para impedir a concretização dos direitos fundamentais sociais garantidos constitucionalmente, sendo que a aplicação destas limitações é possível desde que haja prova robusta da impossibilidade do ente público (BUÍSSA, BEVILACQUA e MOREIRA, 2018).

Nas palavras de BUÍSSA, BEVILACQUA e MOREIRA (2018, p.47),

É relevante, ainda, que haja cooperação entre a classe médica, os usuários do sistema de saúde e as instituições do Estado, para que se adotem medidas equilibradas e eficientes para a melhoria dos serviços como um todo, evitando-se que a indústria farmacêutica e o poder econômico interfiram de modo a impedir ou prejudicar esses objetivos.

Em suma, entende-se que há uma má judicialização, que existe para o extraordinário, para atender questões que estão fora das políticas públicas, dando a poucos aquilo que é negado para a grande maioria, por outro lado, deve-se evocar a boa judicialização que deveria existir no aspecto macro, de forma organizativa, judicializando a atenção básica de saúde, financiando de forma integral o que está previsto na Constituição Federal, de maneira a ser

disponibilizado todos os medicamentos previstos na política pública de saúde e, ainda mais, para que todos os tratamentos médicos previstos dentro da referida política sejam efetivamente atendidos dentro de prazo razoável.

Não obstante, o pensamento defeso e concluso dita que a dignidade da pessoa humana precisa ser assegurada mediante o conceito do mínimo existencial e assim, embora o cenário seja de escassez de recursos, o Poder Público não pode se eximir de sua responsabilidade ante o consagrado na Carta Magna, não podendo se agarrar somente da reserva do possível ou no fato de serem crescentes as demandas judiciais, mas, indubitavelmente, deve se certificar que trata de uma questão de gestão insuficiente no desenvolvimento de políticas públicas eficazes na efetivação do direito em destaque. Por conseguinte, o grande crescimento do fenômeno da judicialização da saúde passa por vários fatores, tais como dificuldades financeiras, envelhecimento populacional, falhas na gestão, além da referida falta de recursos públicos investidos e da parcela da universalidade da sociedade.

## Referências

ALMEIDA, Nemésio Dario. A saúde no Brasil, impasses e desafios enfrentados pelo Sistema Único de Saúde: SUS. **Rev. Psicol. Saúde**, Campo Grande, v. 5, n. 1, p. 01-09, jun. 2013. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-093X2013000100002&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-093X2013000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 21 out. 2020.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: IDP, Ano 6, vol. 1, mai./2013. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/827/604>>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.

BAHIA, Saulo José Casali; SILVA, Diogo Barbosa e. Conciliando o mínimo existencial e a reserva do possível. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 2, p. 01-20, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0111/2016.v2i2.1623>>. Acesso em: 16 de abril de 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **[SYN]THESIS** v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicaco.es.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 01 de junho de 2020.

\_\_\_\_\_. Retrospectiva 2008 – Judicialização, Ativismo e Legitimidade Democrática. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 18, abril/maio/junho, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/retrospectiva-2008-judicializacao-ativismo-e-legitimidade-democratica>>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 de setembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portal FIOCRUZ. **Políticas Públicas e Modelos**

**de Atenção e Gestão à Saúde.** Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/politicas-publica-s-e-modelos-de-atencao-saude>>. Acesso em 14 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade: **ADIn 2.010 DF**, 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=1080#:~:text=O%20STF%20%E2%80%93%20que%20%C3%A9%20,liberdades%20p%C3%BAblicas%2C%20a%20estabilidade%20do>>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Tribunal inaugura Cejusc exclusivo para demandas de saúde.** Notícias do Judiciário, em 25/09/2019, p. 4-6. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/tribunal-inaugura-cejusc-exclusivo-para-demandas-de-saude/>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Org.). **Judicialização da saúde: a visão do poder executivo.** São Paulo: Saraiva, 2017.

BUÍSSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas; MOREIRA, Fernando Henrique Barbosa Borges. Impactos Orçamentários da Judicialização das Políticas Públicas de Saúde. In: CONASS. Coletânea Direito à Saúde: dilemas do fenômeno da judicialização da saúde. Brasília, DF: Conass, 2018. p. 26-50. (Coletânea Direito à Saúde, v. 2). Disponível em: <<https://www.conass.org.br/biblioteca/dilemas-do-fenomeno-da-judicializacao-da-saude/>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. SUS: o que e como fazer? Future prospects for the SUS. **Ciencia & Saude Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1707–1714, 2018.

CARVALHO, G. **A saúde pública no Brasil. Estudos Avançados**, [S. l.], v. 27, n. 78, p. 7-26, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68675>>. Acesso em: 21 out. 2020.

COSTA, Júlio Pinto da. A reforma Obama e o sistema de saúde dos EUA. **Arquivos de Medicina**, v. 27, n. 4, p. 158-167, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/am/v27n4/v27n4a04.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris**. 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Após batalha judicial, morre o bebê britânico Charlie Gard**. 28 jul. 2017. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/07/1905162-apos-batalhaju-dicial-morre-o-bebe-britanico-charliegard.shtml>. Acesso em 24 nov. 2020.

GARCIA, Marina Stefania Mendes Pereira; GONÇALVES, Alessandro Marcus da Silva. Estudo aplicado do sistema de saúde na Europa. **Intr@ciência Revista Científica**, ed. 19, jun. 2020. Disponível em: <[http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20200522115852.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20200522115852.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **O modelo de saúde pública no Reino Unido. Revista Científica Intr@Ciência**, ed. 19, 2020. Disponível em: <[http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20200522115852.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20200522115852.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20. ed. rev., atual. e

ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016.

LOPES, Paulo Danilo Reis. Direito à saúde no Brasil e nos Estados Unidos. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6155, 8 maio 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/81916>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 204, out./dez. 2014. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril\\_v51\\_n204\\_p269.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2020.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; BRUM, Guilherme Valle. **Políticas Públicas e Jurisdição Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

MOTTA, Jefferson Holliver; MACIEL-LIMA, Sandra. A judicialização como indicador das desigualdades na saúde. **REVISTA ORBIS LATINA**, v. 9, p. 37-52, 2019.

REIS, Karina Pregolato et al. Comparação quantitativa e qualitativa dos sistemas judiciais de saúde brasileiro e norte-americano. **Revista Científica Intr@Ciência**, ed. 17, 2019. Disponível em: <[http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20190312104421.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20190312104421.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2020.

RIBEIRO, Robson. **Adequação do Instituto Nacional de Saúde e Excelência Clínica do Reino Unido (NICE) ao Sistema Único de Saúde (SUS):** resposta à judicialização das políticas públicas de medicamentos de alto custo. 2017. 184 f. Tese (Mestrado em Direito) - Programa De Pós-Graduação em Direito, Fundação Mineira De Educação E Cultura, Universidade Fumec, Belo Horizonte. MG. Disponível em: <[https://repositorio.fumec.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/646/robson\\_ribeiro\\_mes\\_dir\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.fumec.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/646/robson_ribeiro_mes_dir_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SALDIVA, P. H. N.; VERAS, M. Gastos públicos com saúde: breve histórico, situação atual e perspectivas futuras. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 32, n. 92, p. 47-61, 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146437>. Acesso em: 21 out. 2020.

SANTOS, Isabella Karla Lima dos. Judicialização da Política e Politização do Direito: Acoplamento Estrutural entre os Sistemas Jurídico e Político sem a Construção de uma Racionalidade Transversal. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, ISSN-e 2525-3387, ISSN 1980-086X, Vol. 12, N° 2, 2014, págs. 77-97. Disponível em: <<https://dia.inet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167569>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang, *et. al.* **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SCHULZE, CJ. Direito à Saúde e a Judicialização do Impossível. In: Santos AO, Lopes LT, organizadores. **Coletânea direito à saúde: dilemas do fenômeno da judicialização da saúde**. Brasília: CONASS; 2018. p.14-24.

\_\_\_\_\_. **Novos parâmetros para a judicialização da saúde: critérios para**

a teoria da decisão judicial. 2019. 226 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - Programa De Pós-Graduação Stricto Sensu Em Ciência Jurídica, Universidade Do Vale Do Itajaí, Itajaí. SC. Disponível em: < [https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/256/TESE%20-%20CLENI O%20JAIR%20SCHULZE.pdf](https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/256/TESE%20-%20CLENI%20O%20JAIR%20SCHULZE.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

STEGMULLER, Klaus. **O agir econômico como motor da política de saúde na Alemanha:** consequências para a prevenção e promoção da saúde. Scielo, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000300024](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300024)>. Acesso em 21 nov. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais e Sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 8, n. 2, p.257-301, maio/ago. 2003. Disponível em: <<https://siai.ap32.univali.br//seer/index.php/nej/article/viewFile/336/280>>. Acesso em: 21 set. 2020.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TONELLI, Maria Luiza Quaresma. **Coleção Quero Saber - Judicialização da Política**. Fundação Perseu Abramo Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/Judicializacao-da-poli%C2%ADtica-WEB.pdf>>. Acesso em: 21 de setembro de 2020.

WANG, Daniel Wei Liang. De Wednesbury unreasonableness a accountability for reasonableness: controle judicial e a alocação de recursos em saúde na Inglaterra. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 20, n. 121, jun/set. 2018, p. 270. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2018v20e121-1816>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

# O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS EM CASOS DE ALIENAÇÃO PARENTAL: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR

**Daniele Gomes de Moura**

Mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Mestranda em Direito Civil e Penal pela Université Libre de Bruxelles

## **Resumo:**

O trabalho versou em analisar qual o papel do Estado e da sociedade na proteção de Direitos de crianças ou adolescentes, em especial questões que envolvem atos ou práticas de alienação parental. Verificou-se qual o impacto que a temática da alienação parental ocasiona na efetivação de Direitos assegurados em documentos nacionais e internacionais, tais como o Direito à convivência familiar. Nesta direção identificou-se os esforços dos Poderes públicos, em especial legislativo e judiciário, visando assegurar o Direito à convivência familiar e coibir atos de alienação parental. Em contrapartida, não visualizou-se quais medidas do Poder Executivo neste tema. A importância da pesquisa revela-se no compromisso, internacional e constitucional, de assegurar com máxima prioridade os Direitos inerentes à toda criança e adolescente, neste caso, o Direito à convivência familiar.

**Palavras-chave:** Alienação parental; Direito à convivência familiar; Políticas públicas; Proteção integral.

## **Introdução**

A pesquisa partiu da ideia de verificar a probabilidade de desenvolver políticas públicas com objetivo de efetivar o Direito à convivência familiar diante de casos ou práticas de alienação parental. A principal preocupação decorreu do fato que questões envolvendo Direito de Família, tais como divórcio e guarda dos filhos menores, estão sob a égide do Direito privado, logo como desenvolver políticas públicas para situações da esfera íntima e privada. A segunda preocupação buscou compreender, no mínimo, a existência de requisitos comuns ou mínimos para a implementação de políticas públicas e se

estes se encaixariam em questões envolvendo atos de alienação parental. A terceira e última preocupação foi verificar se existe a possibilidade do Estado brasileiro incorrer em omissão dos compromissos internacionais assumidos, em questões de Direitos da criança, em situações que envolvem atos de alienação parental.

Nesta perspectiva considerou-se que (i) Seria possível que questões envolvendo atos de alienação parental sejam objeto de políticas públicas; (ii) O Direito à convivência familiar encontra-se ameaçado pela prática de atos de alienação parental e políticas públicas poderiam contribuir para conscientizar a necessidade do bom desempenho das funções parentais, ajustando os problemas que afetam o Direito à convivência familiar; e (iii) O Estado, na perspectiva de proteção integral as crianças, possui a obrigação de empreender esforços com objetivo de efetivar os Direitos nacionais e internacionalmente assumidos, evitando condenações em Tribunais internacionais.

A importância deste trabalho justifica-se na ideia de que, quanto maior for a rede de proteção, mais cuidados a criança receberá, diminuindo espaços para arbítrios e maus tratos. Assim, o desenvolvimento do trabalho focou-se no papel atribuído constitucionalmente ao Estado e a sociedade, sobretudo, diante do impacto social que a ausência de políticas públicas voltadas para o combate de atos de alienação parental podem provocar na concretização do Direito à convivência familiar e o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes.

## **Políticas públicas: identificando requisitos e atribuindo finalidades**

Buscou-se, no primeiro momento, conceitos de política pública com objetivo de identificar, se existiam requisitos e, em caso positivo, quais os mais recorrentes. Utilizou-se conceitos extraídos da ciência política, sociologia e Direito para extrair qual o elemento ou elementos capazes de suscitar o interesse do poder público na perspectiva de propor uma formação de agenda. Nesta seara percebeu-se que conceituar política pública não era uma tarefa fácil, motivo que direcionou a busca para encontrar, nos campos científicos acima, quais requisitos seriam importantes para compreender o fomento de políticas públicas e se, questões de alienação parental, poderiam ser encaixados e assim figurarem como objeto de políticas públicas.

Parte das obras descrevem que, a origem dos conceitos a respeito de políticas públicas, teriam nascido no “universo de preocupações da teoria política” (BUCCI, 1997). Sendo considerado como um ramo das ciências políticas (SOUZA, 2006) e servindo de condão para nortear as ações do Poder Público, bem como servindo para “responder as demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis” (TEIXEIRA, 2002).

Na perspectiva sociológica, o conceito de política pública parte do pressuposto que a sociedade, o interesse público e o Estado estariam intrinseca-

mente envolvidos numa tentativa de solução dos problemas. Parte da análise de “grupos identitários e processos de reconhecimento que se referem aos beneficiários de políticas e aqueles que as demandam; tem também tratado dos atores sociais e estatais que agem na formulação e implementação de políticas” (CORTES, 2012).

Percebeu-se que, para o campo jurídico, a tarefa de estudar políticas públicas foi um exercício de encaixe. Primeiro de identificação a qual ramo do Direito estas questões estariam ligadas. Neste quesito compreenderam que, questões de políticas públicas estariam sendo desenvolvidas “no âmbito da Teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo ou do direito financeiro” (BUCCI, 2006), ou seja, em disciplinas voltadas ao estudo do Estado.

Porém, na seara do Direito constitucional, percebeu-se a importância do tema ao incluir na perspectiva dos debates questões envolvendo Direitos Humanos, minorias, democracia participativa, inclusão social e outras. Desta forma construindo um novo panorama, ligado a efetivação e proteção de Direitos (BUCCI, 2001). Conquistando o interesse dos pesquisadores jurídicos.

A ideia de valer-se desta ferramenta para corrigir desigualdades e assegurar Direitos, proporcionou aos pesquisadores da área do Direito, com o conhecimento dos problemas jurídicos passados e atuais, o desempenho de um papel extremamente importante: diagnosticar violações de Direitos, bem como a incapacidade do judiciário de ofertar efetividade a estes e assim, contribuir para fomentar o interesse público de informações e dados.

Verificou-se que, misturando os saberes, dos três campos estudados, três palavras apareciam de forma recorrente, tais como: situação de vulnerabilidade<sup>1</sup>, concretização de Direitos humanos e participação colaborativa entre o social e o estatal. Nesta perspectiva, compreendeu-se que, políticas públicas seriam uma espécie de ferramenta, que usada da forma correta, seria capaz de corrigir ou concretizar as promessas constitucionais e internacionais assumidas pelo Estado, bem como possibilitaria um maior engajamento social.

Sendo assim, seria importante compreender se questões envolvendo atos de alienação parental se encaixariam nos requisitos de políticas públicas, acima identificados. Bem como, se a ferramenta, políticas públicas, contaria como, no que se entende como “medidas de outras naturezas”, atribuídas aos Estados que ratificaram a Declaração dos Direitos da criança e do adolescente.

---

1 “A vulnerabilidade é a qualidade de vulnerável (que é susceptível de **ser** exposto a danos físicos ou morais devido à sua fragilidade). O conceito pode ser aplicado a uma pessoa ou a um grupo social conforme a sua capacidade de prevenir, de resistir e de contornar potenciais impactos. As pessoas vulneráveis são aquelas que, por diversas razões, não têm essa capacidade desenvolvida e que, por conseguinte, se encontram em situação de **risco**.” Disponível em: <https://conceito.de/vulnerabilidade>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

## **A Declaração de Direitos à criança: compromissos nacionais e internacionais e o combate a alienação parental**

O Brasil, através do Decreto n. 99.710 de 1990, ratificou a Declaração dos Direitos da Criança que tem por objetivo assegurar que, toda criança “precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada”. Atribuiu “as autoridades locais e os Governos nacionais” o reconhecimento interno destes Direitos e o empenho, “mediante medidas legislativas e de outra natureza”, para sua adequada promoção. Bem como proclamaram que estas medidas decorrem do entendimento que, crianças e adolescentes necessitam, em razão “de sua imaturidade física e mental”, proteção e cuidados e que estes devem ocorrer “antes e depois do nascimento” (BRASIL, 1990).

Dez princípios figuram no documento, dos quais destaca-se o princípio da proteção integral. Que decorre da ideia de imaturidade, física e mental. Das crianças e adolescentes. A palavra imaturidade pode ser associada a ideia de fragilidade, pois uma criança ou adolescente, por não estar plenamente formado, acaba necessitando de cuidados que irá atribuir a responsabilidade para terceiros.

Os compromissos internacionais e a participação pública, tiveram fundamental importância na construção do arcabouço constitucional brasileiro. Assim, em 1988, o constituinte brasileiro, no artigo 227 (BRASIL, 1988), atribuiu à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar com absoluta prioridade uma gama de Direitos. Reconhecidos como necessários para a formação física e psicológica de um indivíduo enquanto menor de idade, dentre eles o Direito à convivência familiar.

Desta forma, incorporando, no ordenamento interno, como premissa base de interpretação, aplicação e validação de Direitos, o princípio da máxima proteção ou proteção integral. Bem como, reconhecendo a importância da convivência familiar para o desenvolvimento e construção física e psicológica de uma criança.

Após a promulgação da Constituição, o princípio da proteção integral e o Direito à convivência familiar foram adicionados ou regulamentados em diversos textos normativos, tais como, a Lei 8.069 (BRASIL, 1990); a Lei 12.010 (BRASIL, 2009); Lei 12.318 (BRASIL, 2010); Lei 12.962 (BRASIL, 2014); Lei 13.431 (BRASIL, 2017); entre outras. Percebeu-se que, o legislativo brasileiro, debruçou-se sobre o tema e tentou construir uma sistemática de procedimentos visando resguardar o Direito de convivência familiar. Inclusive, nesta perspectiva, regulamentou comportamentos que visam obstar ou impedir o exercício deste Direito, identificando-os como atos de alienação parental.

Do ponto de vista legal percebe-se que a temática do Direito à convivência familiar proporcionou uma vasta produção legislativa, que, em tese, corroboraria com o compromisso internacional de assegurar, mediante medidas legislativas, os Direitos fundamentais ao desenvolvimento físico e mental

de crianças e adolescentes. É importante destacar que, o compromisso internacional não se encerra na atividade legislativa, prescindindo do empenho de medidas de outras naturezas.

Nesta mesma direção, o judiciário brasileiro, também despendeu esforços na perspectiva de assegurar o Direito à convivência e coibir condutas que violem seu exercício. Dentre eles destacam-se a “oficina pais e filhos” e a “oficina da parentalidade”. A primeira, inspirada em projetos desenvolvidos nos Estados Unidos e Canadá, idealizada e instituída no Brasil pela Juíza Vanessa Aufiero da Rocha, titular da Comarca de São Vicente, São Paulo. A segunda, em razão do bom desempenho da primeira, foi reconhecida pelo Conselho Nacional de Justiça e, através da recomendação 50/2014 (CNJ, 2014), tratada como política institucional na resolução e prevenção de conflitos familiares. A partir deste reconhecimento vários Tribunais de Justiça começaram a desenvolver, de forma voluntária, “oficinas da parentalidade”, como uma política pública, tendo o objetivo de estimular a mediação em conflitos familiares.

Em 2016, o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça de São Paulo (NUPEMEC, 2016), abraçou, através do Provimento 2.327/2016, a implantação, em todos os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania do Estado de São Paulo, “oficinas de parentalidade”.

Percebe-se que, tanto o legislativo quanto o judiciário brasileiro empreenderam esforços visando assegurar o Direito à convivência, reconhecendo a necessidade de combater toda e qualquer forma de obstar ou impedir seu exercício.

As medidas acima foram corroboradas ou incentivadas por instituições, associações, grupos ou movimentos sociais de proteção aos interesses das crianças e das famílias. Que, através de desenvolvimento de projetos ou disseminação de informações, ou pressões sociais, conseguiram impulsionar ou as atividades legislativas ou as atividades judiciais, dentre elas destaca-se o Instituto brasileiro de direito de Família (IBDFAM), corroborando com o papel constitucional de assegurar os Direitos das crianças e adolescentes.

A participação de alguns organismos internacionais<sup>2</sup>, levou a Organização Mundial de Saúde (OMS), a reconhecer o termo alienação parental e compreender que a prática de atos alienadores ocasiona problemas na saúde mental das crianças. Assim, diante de sua ocorrência, inserindo, no código de identificação de doenças (CID), que entrará em vigor a partir de 2022. Terminando com uma celeuma envolvendo a existência de atos alienadores e o impacto que estes provocariam no psicológico de uma criança ou adolescente.

Percebe-se que, pelas informações acima, uma extensa atividade de movimentos, projetos e legislações visando assegurar o Direito à convivência familiar e combater ameaças ou obstáculos ao seu desempenho. Por outro lado, identificou-se um hiato, um vazio de ações do executivo.

2 Destacam-se duas associações internacionais: a American Psychological Association - (APA) e Association J'aime més deux parents - (AJ2P).

Em sentido contrário, o executivo brasileiro, encampou uma campanha de revogação da Lei 12.318 de 2010. O principal argumento relaciona-se à ideia de que a referida Lei favorece crimes de pedofilia, extraído do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que apurou maus tratos de crianças e adolescentes. No referido documento os integrantes admitiram não haver apurado os relatos recebidos, mas que constataram a possibilidade de sua existência. Bem como reconheceram haver uma ausência de políticas públicas, em diversos segmentos, visando crianças e adolescentes. (BRASIL, 2017)

Nesse sentido, em 2018 e 2019, dois projetos de Leis foram elaborados tendo como objeto revogar a Lei de combate à alienação parental. Ambos em fase inicial, aguardando relator, tramitam concomitantemente no Senado Federal e outro na Câmara Federal. Tanto o Projeto de Lei 498/18 (BRASIL, 2018) quanto o Projeto de Lei 6.371/19 (BRASIL, 2019) basearam seus argumentos com o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito dos maus tratos à crianças e adolescentes.

Assim, compreende-se que, o Executivo brasileiro, na atribuição constitucional de assegurar, com absoluta prioridade os Direitos das crianças e adolescentes, encontra-se omissa, pois não basta sancionar os projetos de Lei, pois existem mecanismos de sobrepor o veto e a referida Lei entrar em vigor. Logo, o papel que se espera do executivo de uma país precisa ser mais proativo, assumir o protagonismo das ações. O papel de participante ou colaborador não é o esperado daquele que, se responsabilizou, nacionalmente e internacionalmente, pelo cumprimento destas obrigações.

Dito isto, alerta-se sobre a possibilidade do Executivo Federal brasileiro ser encaminhado ao Tribunal Internacional de Direitos Humanos e, diante de sua coadjuvante participação, ser reconhecida como uma espécie de omissão, no que se refere, ao papel de assegurar com absoluta prioridade. Neste cenário observou-se a construção de narrativas visando demonizar a Lei de combate à atos de alienação parental, revestidos da equivocada interpretação do princípio da proteção integral, revelando a necessidade, de um estudo mais detalhado sobre a Lei de combate a alienação parental e o princípio da proteção integral.

Neste sentido, analisou-se os desafios que o Estado, a família e a sociedade enfrentam para efetivar o compromisso internacional e nacional de assegurar com absoluta prioridade os Direitos de crianças e adolescentes.

## **Os desafios do Estado, da família e da sociedade frente ao compromisso assumido de proteção integral**

No primeiro momento parece fácil colocar os interesses das crianças e adolescentes em primeiro plano, mas a prática revela que, em muitos casos, no meio das narrativas, encontram-se discursos protetivos sendo utilizados com objetivo de obstar exercícios de Direitos. Ou seja, percebeu-se, através

do uso de argumentos de proteção física e psicológica, tendo como pano de fundo a ideia de proteção integral da criança ou adolescente, formas de impedir ou excluir o exercício de Direitos.

É importante observar que não se deve confundir o princípio da proteção integral com a utilização de argumentos protetivos. O primeiro assegura que os Direitos de uma criança ou adolescente possua prioridade de interpretação e aplicação, inclusive em detrimento dos terceiros envolvidos. Enquanto o segundo é o desempenho do exercício do múnus público, assistir, criar e educar, atribuído à todos os membros da família.

E neste momento, diante de discursos protetivos, necessário sinalizar o perigo. A função pública de assistir atribuída à família engloba, inclusive, o papel de representante dos interesses da criança ou adolescente. Cabendo aos parentes, em situações que prescindem de maturidade cronológica e mental, tais como um litígio processual, assumir, em nome dos filhos menores de idade, o papel de falar em nome deles.

Neste quesito, o primeiro desafio aparece como uma dúvida. Em processo de divórcio ou de regulamentação de visitas envolvendo o Direito à convivência familiar, seriam os parentes aptos a representar os interesses dos filhos? Afinal, em qualquer ação litigiosa, os interesses das partes, em regra, ao estarem contrapostos suscita que cada um argumente no sentido de proteger ou assegurar seus próprios interesses. Nesta situação, como garantir que, os parentes envolvidos diretamente no conflito, estariam, no papel de representantes do interesse dos filhos, abrindo mão de seus próprios interesses e cumprindo o dever de assegurar ao filho, enquanto menor, a efetivação de seus Direitos, em especial o Direito à convivência familiar?

No Brasil, questões que envolvem crianças ou adolescentes no seio familiar, tais como guarda, visita, pensão alimentícia, entre outros, são temas do Direito de família, logo tratados pelas varas familiares. Enquanto questões de adoção, crimes praticados contra crianças ou adolescentes ou por crianças e adolescentes, são conhecidos pelas varas da infância e juventude (BRASIL, 1990). Ou seja, compreendeu-se que, quando uma criança ou adolescente encontra-se inserido numa entidade familiar os assuntos são tratados pelas varas de família, mas se estão, de alguma forma, em situações abandono, seus casos são enviados para as varas da infância e juventude.

Esta divisão não favorece o entendimento que crianças e adolescentes, inseridos ou não, num contexto familiar, devem ser protegidos pelo Estado de igual forma. A ideia de separar as temáticas entre varas de família e varas da infância e adolescência, acaba desvirtuando o foco, ou seja, a proteção integral à criança e o adolescente. Nesta perspectiva, acredita-se que, questões envolvendo crianças e adolescentes deveriam ser tratados por profissionais com especializações e experiência em questões envolvendo crianças e adolescentes, logo as varas especializadas seriam mais capacitadas para proteger e assegurar os interesses das crianças e adolescentes envolvidos.

Acredita-se que, questões envolvendo crianças e adolescentes, inseridas

num contexto familiar ou não, deveriam ser tratadas por profissionais alinhados aos documentos nacionais e internacionais de proteção aos Direitos, pois a competência do juízo pautada na condição social da criança, não parece mais adequada, haja vista que, uma criança, num contexto familiar ou não, é uma criança, logo detentora de iguais Direitos.

Nesta perspectiva, crianças e adolescentes, com ou sem família, continuam sendo pessoas humanas em desenvolvimento, necessitando de especial proteção. Sendo assim, é necessário compreender que, mesmo em contexto familiar, crianças e adolescentes correm riscos de restrição e privação de Direitos. Cabendo ao Estado e a sociedade protegê-los, inclusive de seus próprios pais. Além do que, em tese, a competência de atribuição de litígios dual, poderá ocasionar uma distorção do que verdadeiramente estaria em prioridade, ou os Direitos da criança ou os Direitos da família.

O segundo desafio enseja a necessidade de distinguir argumentos protetivos de atos de alienação parental. Alguns argumentos, inclusive, aparecem como proteção de condutas criminosas, tais como denúncias de abuso sexual. E, o Estado, na figura do órgão judicial e do Ministério Público das varas de família, encontram um problema que, em regra, são resolvidos em outra seara, no caso, competência para apuração de crimes, varas criminais.<sup>3</sup>

Dito isto percebe-se que, na efetivação do Direito à convivência familiar, seria imprescindível distinguir atos alienatórios de atos de proteção e cuidado, pois, em grande parte dos litígios que envolvem a seara familiar, os discursos de proteção ao bem estar físico e psicológico da criança e do adolescente, estão presentes para justificar limitações ou exclusão de Direitos (MONTEZUMA, 2017). O uso destes discursos, de forma desarrazoada, ocasiona graves problemas. Fora que acaba por protelar o exercício de Direitos, tais como a convivência familiar.

É óbvio que, quando se estiver diante de situações que coloquem em risco o bem estar físico e psicológico de crianças e adolescentes, este argumento deverá estar presente, porém, deve-se fazê-lo com a devida cautela, precisando possuir embasamento por meios legais de provas, evitando problemas futuros com a justiça, como a responsabilização por danos morais e criminais, tais como as condutas previstas no código penal como calúnia e difamação.

A situação acima relatada, é extremamente complexa, pois duas questões precisam ser analisadas. A primeira seria verificar se a representatividade dos parentes estariam ou não comprometida quando ambos estiverem diretamente implicados no litígio, e a segunda seria identificar quando um argumento protetivo sinalizaria atos alienadores ou práticas de condutas crimi-

---

3 Nos sites dos Tribunais de Justiça, Rio de Janeiro e São Paulo, encontrou-se ações de responsabilidade civil por danos morais, pela ocorrência de falsas alegações de crimes com o intuito de impedir o exercício do Direito à convivência familiar. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2014.001.57107>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

nosas.

É preciso lembrar que, ao tomar conhecimento de práticas criminosas, em especial os guardiões de crianças e adolescentes, devem comunicar imediatamente as autoridades competentes, correndo o risco de incorrerem na prática de crime, na modalidade omissiva. E esta comunicação, em regra, deveria ocorrer antes da propositura de um processo de guarda ou visita ou regulação do Direito à convivência familiar. A inexistência de comunicação pretérita, em tese, sinalizaria uma conduta omissiva daqueles que, por lei, tem a obrigação de cuidado.

Percebeu-se que, numa tentativa futura, a necessidade de analisar o impacto que atos de alienação parental e falsas denúncias de abuso sexual promovem no exercício do Direito à convivência familiar e o papel do Estado brasileiro e da sociedade para mitigar os efeitos destas condutas e suas ocorrências. Sendo assim, passa-se as considerações finais deste trabalho.

## **Considerações Finais**

Importante ressaltar a dificuldade do tema. Questões de família envolvem aspectos complexos, tais como a distinção entre cuidado e abuso de Direitos. É uma linha tênue, e que, no centro desta linha, encontra-se os Direitos e os interesses de uma criança ou adolescente. Esta dificuldade acaba revelando o risco que crianças e adolescentes podem estar vivenciando. Afinal, questões de violência ou ameaças a Direitos nem sempre são flagrantes, especialmente dentro do contexto familiar. Revelando-se, muitas das vezes, somente quando práticas de condutas criminosas graves são denunciadas. É que, em regra, acabam por retirar estas crianças do poder familiar e lhes colocar sob a responsabilização direta do Estado. O que não significa estar protegendo ou assegurando os reais interesses da criança ou adolescente. Concentrar toda a fiscalização nas mãos do Estado, não pareceu adequado, necessitando a compreensão de apoio ou ajuda, tais como da sociedade.

A responsabilidade do Estado não pode ser encarada somente no desempenho legislativo, é preciso uma junção de suas forças públicas, ou seja, dos três poderes. Sendo assim, os três poderes públicos, nas três esferas federativas, devem criar meios para combater práticas de alienação parental e proteger os interesses de crianças e adolescentes em disputas judiciais, logo, a ausência de um deles implicará em omissão de esforços nesta empreitada.

A construção de políticas públicas envolvendo crianças e adolescentes deve ser o preventivo, ou seja, criar métodos ou práticas que visam proteger a integridade e a dignidade da criança ou adolescente envolvido em disputas judiciais. Para, assim, de forma estratégica, minorar os impactos e danos na vida e construção de identidade, afetos e vínculos de uma criança e adolescente. E, mas não menos importante, o judiciário, pois esta deverá ser a última esfera de resolução destes conflitos. Sinal que os esforços anteriores não surtiram os efeitos adequados, cabendo a este pacificar o litígio e colocar os interesses da

criança a salvo.

Logo, a especialização dos membros do Judiciário, tais juízes, promotores e a equipe técnica, com foco nos interesses das crianças e adolescentes, estaria em consonância com a ideia de máxima proteção e garantia protetiva prevista nos documentos nacionais e internacionais. Afinal, é neste cenário que, em tese, os conflitos se desenrolam e mecanismos como oficinas, mediação, métodos Cohen, entre outros podem ser utilizados.

Diante do exposto percebe-se a necessidade de mais trabalhos e pesquisas visando os temas acima abordados e costurados, bem como debruçar-se de forma objetiva sobre os discursos protetivos e as falsas alegações de estupro. E, somente assim, fechar todas as lacunas acima apresentadas. Neste momento, o trabalho desenvolveu-se na busca de compreensão destes campos, identificação das temáticas e consequências jurídicas. Revelando-se como uma pesquisa mais reflexiva e propositiva que afirmativa. Desta forma, será importante a colaboração e análise de outros pesquisadores.

## Referências

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Projeto Parentalidade**. Recomendação no. 50. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/recomendacao\\_50\\_08052014\\_09052014145015.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/recomendacao_50_08052014_09052014145015.pdf). Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 de agosto de 2020.

BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal n. 8069, de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL, **Lei Direito à Convivência familiar**. Lei Federal n. 12.010, de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm). Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL, **Lei visando assegurar o Direito à Convivência familiar quando os genitores estiverem presos**. Lei Federal n. 12.962, de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12962.htm). Acesso em: 20 de junho de 2020.

BRASIL, **Lei que dispõe sobre alienação parental**. Lei Federal n. 12.318, de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm). Disponível em: 20 de agosto de 2020.

BRASIL, **Lei que estabelece que a prática de alienação parental é violência psicológica**. Lei Federal n. 13.413, de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13413.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13413.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL, **Projeto de Lei visando revogar a Lei 12.318, de 2010**. Projeto de Lei do Senado n. 498, de 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/>

atividade/materias/-/materia/134835. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

BRASIL, **Projeto de Lei visando revogar a Lei 12.318, de 2010**. Projeto de Lei da Câmara Federal n. 6.371, de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13431.htm). Acesso em: 20 de agosto de 2020.

BRASIL, **Declaração dos Direitos da criança**. Decreto n. 99.710 de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari et all. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS\\_direitos\\_humanos\\_politicas\\_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 de agosto de 2020.

BUCCI, \_\_\_\_\_. **O conceito de política pública em direito**. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182322/mod\\_resource/content/1/BUCCI\\_Maria\\_Paula\\_Dallari\\_O\\_conceito\\_de\\_politica\\_publica\\_em\\_direito.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182322/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari_O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf). Acesso em: 10 de junho de 2020.

BUCCI, \_\_\_\_\_. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

CONCEITO DE. **Conceito de vulnerabilidade**, 2012. Disponível em: <https://conceito.de/vulnerabilidade>. Acesso em: 20 de junho de 2020.

CORTES, Soraya Vargas and LIMA, Luciana Leite. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. *Lua Nova* [online]. 2012, n.87 [cited 2020-08-10], pp.32-62. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452012000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000300003&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452012000300003>.

ESTADOS UNIDOS. American Psychological Association - (APA). **Statement on parental alienation syndrome**, 2008. Disponível em: <https://www.apa.org/news/press/releases/2008/01/pas-syndrome>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

FRANÇA. Association J'aime mès deux parentes - (AJ2P). **OMS: L'aliénation parentale est liée à un problème de santé mentale, au diagnostic problème de relation "parent-enfant" et est indexée dans la CIM-11**, 2019. Disponível em: <http://jm2p.e-monsite.com/blog/o-m-s-l-alienation-parentale-est-enfin-et-irrevocablement-reconnue-comme-etant-un-probleme-de-sante-mentale-indexee-dans-la-cim-11.html>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

MONTEZUMA, Márcia Amaral, Pereira Rodrigo da Cunha, Melo Elza Machado de. **Abordagens da alienação parental: proteção e/ou violência?** *Physis* [Internet]. 2017 Dez [citado 2020 Set 20]; 27(4): 1205-1224. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312017000401205&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312017000401205&lng=pt). <https://doi.org/10.1590/s0103-73312017000400018>.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação de danos morais em razão de alegação de práticas de abuso sexual**, 2014. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso>.

aspx?N=2014.001.57107. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

SÃO PAULO, Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM). **OMS reconhece a existência de termo alienação parental e registra no CID 11**, 2018. Disponível em: <https://www.ibdfam.org.br/noticias/6717/OMS+reconhece+a+exist%C3%Aancia+do+termo+Aliena%C3%A7%C3%A3o+Parental+e+o+registra+no+CID-11>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

SÃO PAULO, Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM). **Oficina pais e filhos – projeto pioneiro no Brasil pretende ajudar pais e filhos envolvidos em divórcios litigiosos**. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/noticias/4949/novosite>. Acesso em: 18 de junho de 2020.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça de São Paulo (NUPEMEC), **Provimento 2.327**, 2016. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/OficinaPaisFilhos/Provimento\\_CSM\\_2327\\_2016.pdf?d=1605860656928](https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/OficinaPaisFilhos/Provimento_CSM_2327_2016.pdf?d=1605860656928). Acesso em: 20 de agosto de 2020.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Oficina Pais e Filhos. Provimento CSM 2327**, 2016. Disponível em: [http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/OficinaPaisFilhos/Provimento\\_CSM\\_2327\\_2016.pdf](http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/OficinaPaisFilhos/Provimento_CSM_2327_2016.pdf). Acesso em: 20 de junho de 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias* [online]. 2006, n.16 [cited 2020-06-05], pp.20-45. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=i)>. ISSN 1807-0337. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002. Disponível em: <http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>. Acessível em: 09 de junho de 2020.

# O SUAS E O SUS NA PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

**Rosângela Oliveira Gonzaga de Almeida**

Doutoranda no Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social na Universidade Federal Fluminense. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Assistente Social na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

## **Resumo:**

O artigo que apresento traz como objeto de pesquisa o trabalho infantil a partir das duas versões brasileiras do Programa Nacional de Prevenção e Erradicação ao Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador. A escolha do tema acontece em decorrência dos estudos, iniciados ainda no Mestrado dentro do contexto de delimitação do tema, que estão intrinsecamente relacionados a minha experiência profissional enquanto assistente social e que, diante das opções teóricas que fiz quando defini o trabalho infantil como uma das formas de violência contra crianças e adolescentes (ALMEIDA: 2009). Regatar nesse momento o tema do trabalho infantil tem sua importância e relevância na sua utilização como fio condutor do pensar a política de assistência social e na sua relação com as contribuições advindas da política de saúde, em defesa da organicidade do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Único de Saúde.

**Palavras-chave:** Sistema Único de Assistência Social; Sistema Único de Saúde; política pública; proteção social; infância e adolescência.

## **Introdução**

Lumbiá trocou rapidamente a lata de amendoim pela caixa de chicletes com a irmã Beba. Fazia um bom tempo que estava andando para lá e para cá, e não havia conseguido vender nada. Quem sabe teria mais sorte se oferecesse chicletes? E, se não desse certo também, procuraria o colega Gunga. Juntos poderiam vender flores. A mãe não gostava daquela espécie de mercadoria. Dizia que flor encalhada era prejuízo certo. Conto Lumbiá – Conceição Evaristo

A epígrafe faz referência a alguns dos aspectos que abordarei ao longo do artigo a partir da política de assistência social e de saúde, dialogando com os autores que elenquei.

Respondo ao longo do trabalho a seguinte pergunta: quais os avanços ocorridos diante do Programa Nacional de Prevenção e Erradicação ao Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador na sua intersecção com o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde entre os anos de 2004 e 2018? Como metodologia de pesquisa optei por analisar as duas versões do programa a luz da produção bibliográfica advinda das contribuições acadêmicas das Ciências Sociais e do Serviço Social publicadas posteriormente a 2010 e recorri aos dados estatísticos produzidos pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tenho como objetivos 1) apresentar o processo de construção da política desde sua progênie; 2) fazer a crítica do trabalho infantil como uma forma de violência cuja culpa e responsabilização não cabe à família e 3) identificar a participação das políticas públicas de saúde e assistência social nesse processo de construção.

Desenvolverei minha argumentação a partir da hipótese de que a política de saúde e a política de assistência social considerando a magnitude das respectivas Leis Orgânicas, junto com a Política Nacional de Assistência Social (2004), o Sistema Único de Assistência Social (2005) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) trazem uma importante contribuição que se desdobra na incorporação do problema do trabalho infantil através do trabalho social com famílias nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especial de Assistência Social, nos territórios.

Quanto aos resultados, na verdade está-se diante da mudança do conceito de trabalho infantil para a sua adequação a padrões internacionais a partir de 2016 pela PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua o que traz uma queda dos números em relação a 2015, conforme aponta o diagnóstico que compõe o III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2019-2022); que aqui não abordarei. E isso, se desdobra, na minha opinião na necessidade dos municípios, através de suas equipes do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema de Saúde, trazerem para o debate acadêmico as suas realidades locais provocando uma virada em prol do fortalecimento das discussões acerca do tema e assim, contribuir para futuras avaliações na política de assistência social. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua não inclui aqui. Preciso destacar que além da mudança de metodologia, 2016 demarca o último ano em que dados sobre trabalho infantil foram divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. – IBGE, conforme pude apurar no site do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

Cabe expressar que, conceituo trabalho infantil como uma forma de violência contra crianças e adolescentes que se insere na totalidade da dinâmica social definida pelas relações sociais de produção e reprodução inerentes à sociedade capitalista. O trabalho infantil compunha fortemente, se considerarmos as piores formas de trabalho infantil identificadas no Brasil, a “cadeia

produtiva” (VIELLA, 2015, p. 250) presente na produção e no escoamento de mercadorias.

## **Algumas considerações acerca das duas primeiras edições do Programa Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador**

Sem desconsiderar que os marcos legais para o trabalho infantil são a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) entendo que se tem que remeter atenção a alguns dispositivos legais que demarcam a trajetória do Brasil na definição de políticas públicas com a finalidade de focar o problema. Em 1998 (Emenda Constitucional N° 20, de 8 de dezembro de 1998) é definida a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aqueles que tiverem idade inferior a 18 (dezoito) anos e aos com idade inferior a 16 (dezesseis) anos passou a vigorar a proibição de qualquer tipo de trabalho exceto na condição de aprendiz. Em 2001 (Portaria N° 20/2001), o Brasil, através do Ministério do Trabalho e da sua Secretaria de Inspeção do Trabalho, classificou 81 (oitenta e um) locais e serviços perigosos e insalubres para crianças e adolescentes e conseqüentemente tornam-se proibitivos ao trabalho de ambos os grupos e definiu a atuação dos profissionais responsáveis pela fiscalização. O trabalho de aprimoramento das ações de fiscalização não parou nisso e em 2008 surgiu mais um importante instrumento técnico a embasar as ações dos profissionais do Ministério do Trabalho, do qual falei mais a frente. Em paralelo formulava-se a política de assistência social.

Até aqui não quis trazer uma descrição temporal dos dispositivos legais, mas trazer alguns elementos que compuseram o processo que alinhava a “... capacidade de implementar as políticas públicas...” (AVRITZER, 2016, p.37) presentes na sociedade brasileira naquele momento. É importante sublinhar a contribuição ao debate de Senna e Silva (2016) que apresentam o resultado de sua pesquisa que traz o contexto de formulação e das ações que articuladas fundam o Sistema Único de Assistência Social, assim como elementos da sua gênese, dentre eles a tomada de referência do Sistema Único de Saúde, para incorporar a “... noção de serviços organizados por níveis de proteção social, em básico e especial de média e alta complexidade...” (SENNA e SILVA, 2016, p.22), para mencionar um dentre outros. No processo de delineamento da política de assistência tem-se o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (onde as ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foram incorporadas); Plano Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social no período de 2004-2005.

A formulação do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador ficou sob a responsabi-

lidade da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. Este coaduna ações que venham a defender os direitos fundamentais à educação e à vivência da infância. O Plano em seu desenho tem origem: a) no que apresenta o documento Diretrizes para a *Formulação de uma Política Nacional de Combate ao Trabalho Infantil* formulado no espaço do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; b) na proposta de combate ao trabalho infantil da Comissão Especial do Conselho de Defesas dos Direitos da Pessoa Humana - que já esteve vinculado ao Ministério da Justiça através da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e que no momento formulação do Plano estava na Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), da Presidência da República (hoje nem no site do Conselho e nem nos organogramas do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) e do Ministério da Justiça (MJ) encontra-se qualquer informação; c) a proposta de prevenção e erradicação do trabalho infantil doméstico e de proteção ao trabalhador adolescente da Comissão Temática instituída pela Portaria nº 78 (2002) que naquela ocasião compunha a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) e que por sua vez fazia parte do antigo Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS) e na ocasião já de implementação do Plano, em destaque, fazia parte do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), hoje Ministério da Cidadania (MC) em que o Ministério do governo anterior decaiu, em 2019, a condição de Secretaria - Secretaria Especial de Desenvolvimento Social.

O Plano tem por finalidade coordenar diversas intervenções e introduzir novas que direcionadas a assegurar a eliminação do trabalho infantil. Para tanto, foi preciso considerar diferentes aspectos, tais como raça, gênero, condição econômica, tipo de ocupação, entre outros, e critérios importantes para que se possa compreender como a exploração ilegal do trabalho de crianças e adolescentes ainda encontra meios para se perpetuar no País. (BRASIL, 2004, p. 9)

O Plano preconiza a transversalidade e a intersetorialidade, e incorpora a sociedade civil organizada como prioridade para pensar conjuntamente a formulação da proposta. Contou com a participação de organizações governamentais, organizações não-governamentais e organizações internacionais com destaque para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), sob a liderança do Ministério do Trabalho e Emprego. A proposta inclui as faixas etárias que abrangem crianças e adolescentes, mas menciona de forma prospectiva a juventude enquanto futuros trabalhadores. O Plano incorpora o problema do trabalho infantil a partir da perspectiva dos direitos humanos. Que nesse momento passa a constituir-se num novo paradigma com o entendimento de que se trata de uma violação de direitos de crianças e adolescentes. Assim, na sequência o trabalho infantil é definido como:

(...) atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir de 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional. Para efeitos de proteção ao trabalhador adolescente, será considerado todo o trabalho desempenhado por pessoa com idade entre 16 e 18 anos incompletos e, na condição de aprendiz, de 14 a 18 incompletos. (BRASIL, 2004, p. 10)

A estrutura do Plano apresenta as seguintes seções: 1) Diagnóstico Situacional Preliminar do Trabalho Infantil no Brasil; 2) Dimensões Estratégicas e Problemas Prioritários; 3) Visão de Futuro; 4) Plano de Ação; 5) Ações de Gestão ou de Diretriz; 6) Monitoramento e Avaliação (BRASIL, 2004).

O Plano estrutura ações e estas se desdobraram em mais ações que demandaram de vários órgãos responsabilidades a partir de suas atribuições e competências, que geraram produtos e alguns dos seus desdobramentos foram incluídos no Plano Plurianual 2004-2007: a) análise, promoção de estudos e pesquisas, integração e sistematização de dados a respeito de todas as formas de trabalho infantil; b) análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infantil e do adolescente; c) monitoramento, avaliação, controle social e fiscalização para a prevenção e erradicação do trabalho infantil; d) garantia de uma escola pública e de qualidade para todas as crianças e adolescentes; e) implementação de ações integradas de saúde; d) promoção de ações integradas na área de comunicação; e) promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social; f) garantia da consideração da equidade e da diversidade; g) enfrentamento das formas específicas de trabalho infantil (crianças envolvidas em atividades ilícitas, no trabalho infantil doméstico e nas atividades informais das zonas urbanas); h) promoção da articulação institucional quadripartite; i) recursos humanos, materiais e financeiros;

A Segunda Edição do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador definido para o período 2011-2015, apresenta como meta a eliminação das piores formas de trabalho infantil até 2015 e a erradicação total do trabalho infantil até 2020 meta assumida pelo Brasil e pelos demais países signatários do documento “Trabalho Decente nas Américas: Uma agenda Hemisférica, 2006-2015”, durante a XVI Reunião Regional Americana da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que aconteceu em 2006.

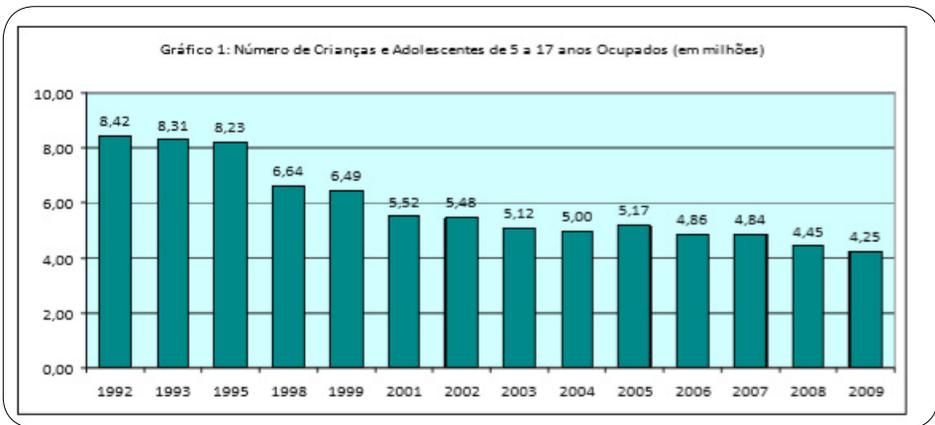
Diante desses acontecimentos ocorre o reconhecimento do papel e das responsabilidades do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) dentro do contexto da política nacional de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes frente a violações de direitos. Assumiu-se o compromisso de envolver vários atores na concretização da transversalidade e intersetorialidade da política e ações, ressaltando a importância

da participação da sociedade civil. Vivia-se um momento democrático na sociedade brasileira extremamente favorável, em que a participação da sociedade civil, através dos Conselhos e Conferências, trouxe elementos para compor as decisões na área de políticas públicas (AVRITZER: 2016).

Naquele momento de formulação do Plano Nacional em sua segunda versão temos o Decreto Nº 6.481, de 12 de junho de 2008, que define a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil em consideração às definições contidas nos artigos 3º e 4º da Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho e da 182ª Convenção da Organização Internacional do Trabalho. O Decreto inclui a descrição das piores formas de trabalho infantil; dos prováveis riscos e prováveis repercussões à saúde, trazendo mais informação de caráter científico que a Portaria Nº 20/2001. Aqui tem-se a ênfase na proteção de crianças e adolescentes considerando os eixos infância, educação e saúde.

Ressalte-se ainda que o avanço no combate ao trabalho infantil continua a ser limitado por fatores estruturais. A concentração de renda do País, que já era das piores do mundo, agravou-se na década de 1980, atingindo o ápice em 1989. A partir de meados dos anos 1990, nota-se uma melhora pequena ainda que inconstante, especialmente em função da estabilidade macroeconômica. (BRASIL, 2011, p. 13).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE em 1992 passou a quantificar o fenômeno. No Estudo Técnico Nº 13/2015 é incluído o reconhecimento dessa ação enquanto inovadora pelo seu “... contínuo monitoramento do tema pela sociedade...” e “ um importante indicador para apoiar o avanço da redução do trabalho infantil e também da compreensão da sociedade do tema, uma vez que o trabalhar sempre teve um sentido positivo para a maior parte da população...” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016, p.43). No corpo do Plano Nacional – Segunda Edição na seção *Marco estatístico-social* foram inclusos alguns dados, trazendo um panorama da situação inicial e dos avanços quanto à redução dos indicadores.



Os dados dos anos de 1994, 1996, 1997 e 2000 não estão contemplados neste gráfico por não haver dados estatísticos da PNAD sobre o trabalho infantil relativo a este corte de faixa etária nestes anos. (Quadro retirado do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente - segunda versão - 2011-2015, p.13.)

O Plano parte do que denominou de *problema central* – “a persistência do trabalho infantil e do trabalho a partir da idade permitida sem a devida proteção viola os direitos de crianças e adolescentes.” (BRASIL, 2011, p.17). Este apresenta a dimensão do problema do trabalho infantil através dos seguintes descritores:

- Prevalência do trabalho infantil permanece em patamares elevados;
- Nas faixas etárias mais baixas a ocorrência do trabalho infantil concentra-se nas atividades agrícolas;
- As formas assumidas pelo trabalho infantil no Brasil são fortemente influenciadas por fatores relacionados a gênero e raça;
- Não foram ainda eliminadas as ‘piores formas’ de trabalho infantil definidas pela legislação;
- Não há obrigação legal às empresas para a contratação prioritária de adolescentes de 14 a 18 anos como aprendizes;
- Maioria dos adolescentes de 16 e 17 anos que trabalham não possui carteira assinada;
- Crianças e adolescentes que trabalham estão altamente expostos a situações de risco, acidentes e problemas de saúde relacionados ao trabalho;
- Crianças e adolescentes que trabalham têm índices inferiores de permanência na escola e rendimento escolar comprometido.” (Idem).

O Plano explicita o entendimento que incorpora quanto às consequências do problema do trabalho infantil:

## CONSEQUÊNCIAS

- Quanto mais precoce e a entrada no mercado de trabalho menor é a renda média obtida ao longo da vida;
- Ocorrência de acidentes de trabalho e problemas de saúde relacionados ao trabalho em crianças e adolescentes trabalhadores;
- Manutenção de altos graus de desigualdade social.

Fonte: Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador definida para o período 2011-2015, p. 19.

São seus eixos estratégicos:

## EIXOS ESTRATÉGICOS

- Priorização da prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador nas agendas políticas e sociais;
- Promoção de ações de comunicação e mobilização social;
- Criação, aperfeiçoamento e implementação de mecanismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador, com destaque para as piores formas;
- Promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social;
- Garantia de educação pública de qualidade para todas as crianças e os adolescentes;
- Proteção da saúde de crianças e adolescentes contra a exposição aos riscos do trabalho;
- Fomento à geração de conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil, com destaque para as suas piores formas.

Fonte: Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador definida para o período 2011-2015, p. 28.

Essa versão do Plano trouxe um extenso fluxograma explicativo para apontar a necessidade de se analisar as causas do problema com mais profundidade; das 8 (oito) causas apontadas escolhi 1 (uma) para pensar o tema a partir de dados estatísticos e depois numa perspectiva teórica:

Desse modo, um número significativo de famílias em condições de pobreza tem o trabalho infantil como fonte de renda e continua a ocorrer o ingresso prematuro de adolescentes no mercado de trabalho. Além disso, tanto a precarização das relações de trabalho verificadas nas últimas décadas quanto, em alguns casos, as novas ofertas de trabalho geradas pelo crescimento econômico, podem gerar novos focos de trabalho infantil. (BRASIL, 2011, p. 19).

A partir do Plano Nacional de Assistência Social (2004) enquanto políti-

ca pública que regulamenta a Lei Orgânica de Assistência Social fica definido enquanto diretriz a centralidade da família nas políticas públicas, o que faz com que se encaminhe as ações protetivas a crianças e adolescentes delineadas por dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre elas as definições contidas no Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. As primeiras ações perpassam a transferência de renda e a condicionalidade na educação. Em complementaridade se efetivaram articulações entre os Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Assistência Social, vários Ministérios e Organismos Internacionais contribuíram nesse processo para a efetivação da transversalidade e da intersetorialidade da política pública, inclusive para que fosse formulado e executado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

É somente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, após amplo debate nacional, em outubro de 2004, que entra em vigor o efetivo (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do Suas – Sistema Único de Assistência Social, que vai criar uma nova arquitetura institucional e ético-política para a Assistência Social brasileira, instaurando um novo modo de gestão compartilhada, onde a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental para a realização dos direitos socioassistenciais. (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p. 94).

E seria em 2011, a partir da promulgação da Lei Nº 12.435 (artg.24-C) que aconteceu a incorporação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS – este que é “... reconhecido como uma estratégia de âmbito nacional que articula ações intersetoriais visando ao enfrentamento e à erradicação do trabalho infantil...” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016, p.43).

## **Sistema Único de Assistência Social e as ações de erradicação do trabalho infantil**

A atribuição do caráter intersetorial ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e a sua integração atribuída pela Lei Nº 12.435/2011 à Política Nacional de Assistência Social e ao Sistema Único de Assistência Social, abrangendo a transferência de renda, o trabalho social com famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes. A Política Nacional de Assistência Social e ao Sistema Único de Assistência Social são instrumentos políticos e normativos da política de assistência social. O Sistema Único de Assistência Social define enquanto seguranças afeançadas a acolhida; a renda; o convívio ou a vivência familiar; comunitária e social; desenvolvi-

mento de autonomia; apoio e auxílio que são ofertadas de forma pública nos espaços e serviços em que acontecem a proteção social básica e especial.

O Brasil em 2011 possuía, em situação de trabalho infantil, aproximadamente 3,7 milhões de trabalhadores crianças e adolescentes do sexo masculino e feminino com idade entre 5 e 17 anos. Constatou-se que em dois anos ocorreu a redução de cerca de 14%, isso significa que 567 trabalhadores nessa faixa etária deixaram a condição de trabalho infantil. Os números atestam que na faixa etária de 5 a 9 anos tinha-se 89 mil trabalhadores; entre 10 a 13 anos o número era de 615 mil; e cerca de quase 3,0 milhões, estavam situados na faixa etária de 14 a 17 anos de idade. Nos três grupos etários os do sexo masculino representam o maior número de ocupados.

Em 2012, o Brasil possuía aproximadamente 3,5 milhões de trabalhadores de 5 a 17 anos de idade (IBGE - Síntese dos Indicadores – PNAD – 2012). Em comparação a 2011 houve uma redução em 156 mil pessoas, segundo o mesmo documento. Entre as idades de 5 a 17 anos a maioria de trabalhadores são do sexo masculino. Os números estimados para o sexo masculino na faixa etária de 5 a 13 anos são de 380.000 trabalhadores do sexo masculino e 175.000 do sexo feminino; de 5 a 9 anos 54.000 do sexo masculino e 28.000 do sexo feminino; 10 a 13 anos, 327.000 trabalhadores do sexo masculino e 147.000 do sexo feminino; entre as idade de 14 a 17 anos 1,907 milhões de trabalhadores do sexo masculino e 1,056 milhões do sexo feminino; e entre 16 e 17 anos, 1,306 milhões de trabalhadores do sexo masculino e 782.000 do sexo feminino.

Em 2014 o Brasil possuía 3,331 milhões de trabalhadores entre as idades de 5-17 anos e destes entre as idades de 14-17 anos o número era de 2,778 milhões de trabalhadores adolescentes, segundo dados do IBGE - Síntese de Indicadores – PNAD – 2014. E em 2015, o IBGE estimava que havia 2,700 milhões de crianças e adolescentes entre as idades de 5-17 anos de idade trabalhando no Brasil, o que significou uma queda de 19,8% se comparados com os dados de 2014; menos 659.000 nessa condição. Destaco que 2,300 milhões eram adolescentes entre as idades de 14-17 anos de idade (IBGE - Síntese de Indicadores – PNAD – 2015).

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) implementam nos territórios a política de assistência social, em atenção às provisões necessárias a um trabalho institucional que contemple as dimensões ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social, com programas projetos e serviços atendam famílias conforme estão elencados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A centralidade da família perante às políticas públicas prevê “... o fortalecimento e o apoio a essas famílias para o enfrentamento das necessidades sociais ...” (COUTO; YASBEK; SILVA; RAICHELIS, 2010, p. 34) A matricialidade sociofamiliar é uma das diretrizes estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social, que “... significa que o foco da proteção social

está na família ... “ (Idem)

No Serviço de Proteção e Atendimento Individual à Família – PAIF – tem como objetivo prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência intrafamiliar, com enfoque no direito à convivência familiar e comunitária.

A Atenção Primária da Saúde e a unidade do CRAS que representa a proteção social básica nos territórios tem a função de acompanhamento das condicionalidades, o que implica também a participação da educação, numa articulação intersetorial, naquilo que se configura uma “... estratégia importante para captação de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social.” (SENNA; BRANDÃO, DALT, 2006, p. 161). Não estou desconsiderando as críticas às condicionalidades, que ressaltam que estas estão direcionadas exclusivamente aos cidadãos em condição de pobreza na realidade brasileira (SPOSATI, 2018, p. 2317). Não obstante, precisa-se incorporar mais variáveis ao debate, no contexto dessa crítica, como as que Brandão e Oliveira (2016) trazem ao afirmar que a renda das famílias proveniente do trabalho e a ampliação de anos de escolaridade como dois elementos importantes que definem a queda das desigualdades no Brasil entre os anos de 2003 e 2009. Incorporo aqui as considerações críticas de Silva; Bentura; Garrido; Bevilacqua; Cafaro; Mariatti (2016) acerca da “responsabilização das famílias” mais pobres quanto aos seus destinos e à sua situação de pobreza, que descarta as dimensões e fatores estruturais que recaem sob as famílias historicamente.

No Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI - a situação de trabalho de crianças é concebida enquanto violação de direito e os serviços socioassistenciais estão articulados com várias políticas públicas e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, como Conselho Tutelar e o Juizado para desenvolver ações de proteção social previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entre 2003 e 2005 tem-se um governo com uma grande capacidade de implementar políticas públicas em atendimento às demandas de seu eleitorado. Tais políticas dão garantia à governabilidade do projeto político da esquerda: “... se pensarmos a governabilidade como a capacidade de produzir decisões e políticas diferenciadas.” (AVRITZER, 2016, p.37)

Soma-se a isso a capacidade do governo construir uma “tipologia de conferência” e efetivar a participação de vários atores da sociedade civil, construindo uma “força democrática” pautada na defesa de direitos humanos, que gera um grande impacto nas diferentes políticas públicas (AVRITZER, 2016), que buscam a “... produção da igualdade social por meio de políticas compensatórias.” (AVRITZER, 2018, p.281).

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) são responsáveis pela gestão da política pública de assistência social no território. A territorialização é uma das diretrizes da gestão do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2012). A dimensão territorial significa direcionar atenção à realidade, incorporando os desafios postos pela dimensão cotidiano (PNAS/2004), fa-

zendo frente às análises de Milton Santos: “...o território é a causa de maior desigualdade...” (SANTOS, 2014, p. 134).

E assim, a assistência social em sua trajetória de permanente aprimoramento institucional e especialização de funções, que imprime como destaque a Vigilância Socioassistencial. Esta tem a função de realizar estudos, plano e diagnósticos que propicie o conhecimento da realidade dos territórios, identificar as necessidades da população, planejar e organizar as ações implementadas nos territórios (Censo SUAS: 2015).

## Apontamentos conclusivos

Está-se diante de um longo processo de trabalho a meu ver precisa ser retomado pois se insere no movimento infinito do real, na compreensão da provisoriedade das verdades. No mesmo período em que vislumbrávamos as reduções para os indicadores para o trabalho infantil, isso produto de um trabalho de mais de duas décadas para a efetivação da proteção social de crianças e adolescentes, o Brasil mergulhava numa crise de caráter político que comprometeu a governabilidade e a participação social em relação ao movimento democrático iniciado a partir dos Conselhos e Conferências que tiveram muita implicação com as decisões de políticas públicas nos anos subsequentes. As equipes atuantes na política de assistência buscam dar continuidade ao trabalho consolidado diante do fato de que crianças e adolescentes não podem esperar, pois, agravos políticos e econômicos repercutem e muito em seus cotidianos trazendo muitos problemas sociais a suas vidas e futuros.

Ficou evidente que no período elencado para a pesquisa os esforços das equipes de saúde e de assistência social, representando o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social, respectivamente, agregaram grande contribuição às ações diante do problema do trabalho infantil incluso na agenda de prioridades de políticas públicas. Como afirmei no início do artigo, as equipes precisariam tornar público os estudos referentes às suas realidades mais recentes, utilizando os recursos tecnológicos disponíveis, que muitas das vezes estão ancorados às plataformas das Secretarias Municipais ou o contexto do debate acadêmico.

## Referências

ALMEIDA, Rosangela Oliveira Gonzaga de. Trabalho infantil: uma leitura crítica do Serviço Social. **Anais da Pré-Conferência Brasileira à 33ª Conferência Global do ICSW** – Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCCIS/Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos/Escola de Serviço Social/UFRJ, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil; uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v. 37, n.2, p.217-289, mai./

ago.,2018.

BRANDÃO, André Augusto e OLIVEIRA Roberta Rezende. Mudanças no cenário da pobreza no Brasil. **Temporalis**. Brasília (DF), n. 31, p. 307-331, jan.jun./2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 6481**, de 12 de junho de 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6481.htm). Acesso em: 9 fev.2020.

BRASIL. Ministério da Casa Civil. **Lei Nº 12.435/2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Acesso em: 13 fev.2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**. Síntese de Indicadores, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31647.pdf>. Acesso em 13 fev.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**. Síntese de Indicadores, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31647.pdf>. Acesso em 13 fev.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**. Síntese de Indicadores, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31647.pdf>. Acesso em 13 fev.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**. Síntese de Indicadores, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv31647.pdf>. Acesso em 13 fev.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Norma Operacional Básica -NOB/SUAS; construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Resolução Nº 109**, de 11 de novembro de 2009, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica -NOB/SUAS – **Resolução Nº 33**, 12 de dezembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Portaria nº 20 de 13 de setembro de 2001**. Acesso em: 9 fev.2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Portaria nº 04 de 21 de março de 2002**. Acesso em: 9 fev.2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente**, 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Subcomissão de Revisão do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao**

**Adolescentes Trabalhador.** Segunda Edição (2011-2015), 2011. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS\\_233716/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_233716/lang-pt/index.htm). Acesso em 9 fev. 2020.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**; uma realidade em movimento. São Paulo. Cortez Editora, 2010.

EVARISTO, Conceição. **Olhos d'água.**1ª ed. Rio de Janeiro: Pallas. Fundação Biblioteca Nacional, 2016.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. PROJETO RIO 2016; **OLIMPIADAS DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.** Direitos humanos de crianças e adolescentes; coletânea de textos e estudos acadêmicos. Trabalho infantil no Brasil; evolução e característica de 2004 a 2014 – Estudo Técnico N° 13/2015, 2016.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** São Paulo: EDUSP, 2014.

SENNA, Mônica de Castro Maia e SILVA, Dalva Eliá da. O Sistema Único de Assistência Social na agenda governamental brasileira: considerações sobre o processo de formulação da PNAS 2004 e NOB-SUAS 2005. In: SENNA, Mônica de Castro Maia (org.). **Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais.** Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, 2016.

SENNA, Mônica de Castro Maia; BRANDÃO; André Augusto; DALI, Salette Da. Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área da saúde. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez Editora, n.125, p.148-166, jan./jun. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; BENTURA, José Pablo; GARRIDO, Maria Laura Vecinday; BEVILACQUA Laura Paulo; CAFARO, Ana Laura; MARIATTI, Alejandro. Centralidade da família e da infância nos programas de transferência de renda. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Coord.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**; estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

VIELLA, Maria dos Anjos Lopes. Mapas do trabalho; faces ocultas da infância e da juventude. In: ARROYO, Miguel G.; VIELLA, Maria dos Anjos Lopes; SILVA, Maurício Roberto da (org.). **Trabalho infantil**; exercícios tensos de ser criança haverá espaço na agenda pedagógica? Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

# **POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA NO BRASIL: PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA GARANTIA DO DIREITO A NÃO TORTURA**

**Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade Federal de Brasília. Assistente social. Perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura. Especialista em psicologia social, pela Universidade Federal do Maranhão, especialista em direitos humanos, pela Universidade Católica de Brasília

## **Resumo:**

O trabalho é parte de uma pesquisa de mestrado que aborda o processo de implementação da Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil como resultado da relação entre Estado e sociedade civil na garantia do direito a não tortura, tendo como referência o processo de gestação da política, no início dos anos 2000, em paralelo aos últimos cinco anos, após a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Aborda aspectos conceituais, legais e institucionais que estruturam a política, e destaca as primeiras ações do Estado como resultado de uma correlação de forças com a sociedade civil que cobrava a implementação de ações em resposta à questão da tortura. O estudo está sendo construído por meio de uma pesquisa qualitativa, alinhada ao método dialético que entende o real como totalidade concreta. Os procedimentos metodológicos da pesquisa envolvem revisão bibliográfica e coleta de dados acerca do objeto, em fontes de dados primários e secundários. A atualidade e importância do tema, se revelam na agenda política nacional e internacional, tornando fundamental essa discussão.

**Palavras-chave:** Tortura; Democracia; Sociedade Civil; Estado.

## **Introdução**

A Constituição Federal brasileira de 1988, reitera o que traz a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou seja, “ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento desumano ou degradante”. A Carta Magna também situa a tortura no rol de “crimes inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia” (CF, art.5º, XLIII).

A despeito da expressa determinação legal, só na década de 1990 se iniciam as primeiras ações do estado brasileiro para prevenir e combater a tortura, como resposta às pressões dos movimentos e organizações da sociedade civil desde o período da ditadura militar, quando a tortura foi praticada de forma ampla e sistemática pelo governo. A primeira delas foi a sanção da lei nº 9.140/95, que reconhece como mortos políticos pessoas que tenham sido detidas por agentes públicos, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, e que estavam desaparecidas desde então.

Parte do cotidiano, e motivador da criação de muitas organizações da sociedade civil desde a década de 1970, o tema tortura ganhou prioridade na pauta do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) no final dos anos de 1990, sendo transformado em uma proposta de campanha nacional: a “Campanha Nacional Permanente de Combate a Tortura e a Impunidade”. Essa iniciativa da sociedade civil, mais tarde envolveu um conjunto de instituições de diferentes esferas do governo, e âmbitos de atuação, em nível nacional e internacional. Ao final da Campanha foi publicado relatório revelando

2.532 alegações de tortura e crimes correlatos, sendo as delegacias de polícia (40%) e as unidades prisionais (21%), os locais de maior incidência. Policiais militares, seguidos por policiais civis e funcionários de prisão, seriam seus principais agentes[...] e entre as vítimas mais frequentes da tortura institucional praticada encontram-se homens, jovens, negros, pobres e com baixo nível de escolaridade (MEIRA et al., 2010, p. 299)

Tem-se, desse modo, que a prevenção e combate à tortura no Brasil, assim como ocorreu historicamente nas sociedades capitalistas com diversas pautas e políticas públicas, é produto de um processo de discussão e organização da sociedade civil que força algum tipo de ação estatal como resposta a demandas organizadas e apresentadas como pauta política. Essa relação intrínseca entre tensionamentos das relações de classes sociais e ações do Estado, pode ser notada desde a origem do movimento operário. As Reinvidicações do Partido Comunista da Alemanha, escritas por Marx e Engels, em 1848, por exemplo – em especial aquelas que não constituíam ameaça direta a propriedade privada - influenciaram intervenções “do poder público no campo econômico, limitando drasticamente o espaço para o mercado capitalista”. O documento constituía um programa democrático radical cujas reinvidicações visavam contribuir para o processo de luta de classe, trazendo demandas como “República, sufrágio universal, educação popular gratuita, separação entre Igreja e Estado, justiça gratuita [...]” (MARX; ENGELS, 2012, p.17).

É nessa relação política, nem sempre consensual, que os direitos são conquistados. Nas palavras de Pereira (2008, p. 91) “é por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece”. Desse modo, se de um lado, a luta contra a ditadura e pela democracia permite aproximações a um conjunto de categorias teórico conceituais, leituras sobre questões produzidas nos antago-

nismos e contradições sociais de classe, de outro produz um conjunto de instrumentos e dinâmicas que revelam a dimensão fundamental da construção histórica da luta por direitos.

A atualidade do tema, bem como sua importância na agenda política nacional e internacional, sinalizam como fundamental que a academia esteja inserida nessa discussão, contribuindo com a produção de conhecimento nessa área, e na trajetória ainda recente, de construção da política de prevenção e combate à tortura no Brasil. Portanto, a pesquisa tem importância ao revelar como essa política vem sendo estabelecida no Brasil e em que medida as organizações da sociedade civil cumprem a função de mediação para garantia do direito a não tortura, podendo se tornar subsídio para discussões sobre outras possibilidades de atuação pelo CNPCT.

## **Sociedade Civil: Cobrança e Proposição de Ações**

No período de redemocratização do país surgiram várias experiências organizativas - inicialmente na luta contra a ditadura e pela abertura democrática, e logo em seguida para organização de demandas sociais. Formaram-se a partir dali uma pluralidade de movimentos sociais<sup>1</sup>, associações, redes, entidades/organizações não governamentais que se especializam em determinada temática ou áreas de intervenção (conhecidas por ONGs). A esse conjunto de sujeitos sociais “partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artísticos” (COUTINHO, 1996, p. 53, apud PEREIRA, 2009, p.298) heterogêneos e com diferentes graus de organização, denominamos aqui sociedade civil.

A questão da tortura ganhou prioridade e motivou a criação de muitas organizações da sociedade civil no Brasil nas décadas de 1970 e 1980. O tema ocupou a pauta do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), mais fortemente, no final dos anos de 1990, sendo transformado em uma proposta de campanha nacional: a “Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade”.

Em dezembro de 2000, durante o Seminário Nacional Contra a Tortura intitulado “A eficácia da lei da tortura”, que reuniu representantes organizações de direitos humanos e dos poderes executivo, judiciário e legislativo foi assinado um documento chamado Pacto Nacional contra a Tortura. Dentre outros, essa pactuação, contou com

o STJ, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, a Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; o Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia; o Conselho Nacional dos Procurado-

---

1 Movimento social aqui entendido como “um conjunto mais abrangente de práticas socio-políticas e culturais que visam à *realização de um projeto de mudança*, resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis” (SCHERER-WARREN, 1999).

res de Justiça; a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos; a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo; a Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE; a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CNAMP; o Centro Internacional de Proteção aos Direitos Humanos; a Rede Brasileira de Combate à Tortura; o Movimento Nacional dos Direitos Humanos e a Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura – ACAT (<https://www.odireito.com/2000/12/155/firmado-no-stj-pacto-contra-a-tortura/>).

Em 2001, como consequência do Pacto Nacional contra a Tortura, o Governo Federal propôs parceria ao Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) para instalação do “Disque Tortura”. No entanto, o MNDH apresentou a estrutura e ações da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, que desde 1998 vinha sendo desenhada, onde o SOS Tortura era parte de uma estratégia para receber e dar encaminhamentos à alegações de tortura em todo o Brasil. O produto dessa parceria foi um Convênio para execução da Campanha, com a criação de uma Central Nacional e Estaduais para recebimento de denúncias de tortura, além de Comitê Nacional e Estaduais de Combate à Tortura, composto por organizações da sociedade civil e poder público (Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, 2004).

A Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, executada entre os anos de 2001 a 2004 – teve origem durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e se estendeu até o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Nas palavras de Paulo Sérgio Pinheiro, secretário de direitos humanos da época:

jamais em toda história republicana houve proposta tão consequente da sociedade civil (ou no governo onde nunca essa questão suscitou um sentido de emergência) para lutar contra a violência ilegal do Estado (Prefácio do Relatório Final da Campanha, p. 5).

Portanto, essa ação da sociedade civil é um marco histórico na luta pelo direito a não tortura no Brasil, pelo caráter mobilizador e pela força de pressão política para a assunção de responsabilidades do Estado, que promoveu articulações com a comunidade internacional, e provocou a primeira visita de relator especial da ONU sobre tortura ao Brasil, que após visitar cinco unidades da federação destacou que a tortura

acontece principalmente, com os criminosos comuns, pobres e negros que se envolvem em crimes de menor gravidade ou na distribuição de drogas em pequena escala. E acontece nas delegacias de polícia e nas instituições prisionais pelas quais passam esses tipos de transgressores. (RODLEY, 2001)

A grande repercussão desse relatório obrigou o Estado brasileiro tam-

bém a apresentar um relatório sobre a prática de tortura no país – o que era uma pendência, posto que todos os países que ratificaram a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes devem encaminhar no primeiro ano, relatório ao Comitê contra a Tortura, da ONU.

Conforme resgata Sylvia Dias, representante da Associação para a Prevenção da Tortura no Brasil, no ano de 2005, mais de 60 representantes dos três poderes do Estado Brasileiro e organizações da sociedade civil se reuniram com especialistas internacionais “para discutir os desafios e metas para a ratificação e implementação do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos, ou Degradantes - OPCAT”(DIAS, 2020, p. 181), ou seja, o estabelecimento de um ou mais Mecanismos independentes para a prevenção da tortura, responsável pela realização de visitas regulares aos espaços de privação de liberdade. Esse esforço com vistas a implementação do Protocolo no Brasil se estendeu durante anos, onde as discussões buscavam aproximar e encontrar um desenho de órgão preventivo compatível a realidade brasileira, a grande extensão territorial e elevados números de pessoas institucionalizadas.

Pela estrutura organizativa da Campanha Nacional Permanente Contra à Tortura e à Impunidade é possível dizer que se teve ali um embrião de um modelo que se apresenta hoje como Política de Estado para Prevenção e Combate à Tortura. Também insta frisar que a estrutura do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a partir da lei 12.847, de 2013, foi resultado de um longo processo de articulação, cobrança e proposição da sociedade civil que se colocou de forma decisiva tanto na discussão e formulação da lei, quanto para a garantia de condições de funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

## **Instrumentos e Ações Frente à Tortura no Brasil**

De acordo com a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes,

cada Estado Parte assegurará, em seu sistema jurídico, à vítima de um ato de tortura, o direito à reparação e a uma indenização justa e adequada, incluídos os meios necessários para a mais completa reabilitação possível. Em caso de morte da vítima como resultado de um ato de tortura, seus dependentes terão direito à indenização (artigo 14, § 1º).

No Brasil, a Convenção foi promulgada por Decreto Federal, com a seguinte afirmação: “será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém” (Decreto nº40/1991, art.1º). Entretanto, a formalização de compromisso com a comunidade internacional, ao ratificar a Convenção contra à Tortura, em 1989, e promulgá-la em 1991, por Decreto, não se traduziu em nenhuma ação imediata que sinalizasse interesse em proteger o direito de bra-

sileiros (as) à não tortura. A aplicabilidade de instrumentos normativos, por meio de políticas e ações do Estado, como determina o artigo 14 da Convenção da ONU, vem ocorrendo à passos curtos, lentos, e sobretudo, pouco articulados entre si.

Só na segunda da metade década de 1990, se iniciam as primeiras ações do Estado brasileiro para prevenir e combater a tortura, como resposta às pressões dos movimentos e organizações da sociedade civil - de modo particular às lutas de familiares de vítimas representada naquele momento pela Comissão de Familiares de Presos Políticos, Mortos e Desaparecidos e do grupo Tortura Nunca Mais - desde o início do período da ditadura militar, quando a tortura foi praticada de forma ampla e sistemática pelo governo. A primeira delas foi a sanção da lei nº 9.140, de 1995, onde o Estado reconhece 136 casos de desaparecidos e mortos políticos durante o período de 1961 a 1988 e cria a Comissão Especial para proceder ao reconhecimento, localização dos corpos de pessoas, emitir parecer sobre os requerimentos relativos a indenização de pessoas desaparecidas que não constavam na relação anexada à lei.

O jurista Belisário dos Santos Junior, que integrou a Comissão Especial, destaca como “fato notável que a lei tenha tomado o trabalho da sociedade civil e a ele atribuído foros de verossimilhança, fazendo constar como anexo da própria lei a relação elaborada pelos familiares, no dossiê” (SANTOS JÚNIOR, 2009, p.16). “Ele lembra que ocorreram reuniões difíceis, refletindo a tensão sempre existente entre sociedade civil e Estado na rotina da vida democrática, mas ressalta que foi possível estabelecer bom nível de consenso” (BRASÍLIA, 2007, p. 34).

A ONU, define a tortura como

ato onde agente público, no exercício da função pública, inflige dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, a uma pessoa a fim de obter dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la, intimidar ou coagir; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza (Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, art. 1º)

A despeito do Brasil ter ratificado a Convenção contra a Tortura das Nações Unidas no ano de 1989, somente em 1997 é sancionada a lei nº 9.455 que define o crime de tortura. De acordo com essa lei, nacionalmente é tipificado como

I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental: a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa; b) para provocar ação ou omissão de natureza criminoso; c) em razão de discriminação racial ou religiosa; II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de

aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo (artigo 1º).

A lei que brasileira contra à tortura, e instalou polêmica entre teóricos e militantes à medida que se distanciou da norma internacional que trata a tortura como crime próprio de agentes de Estado. Isso porque a tortura fica definido como crime comum, podendo ser praticada por qualquer pessoa. “Ao se colocar esse tipo de violência no espaço doméstico, no território do privado, retira-se todo o seu caráter político-social, encarando-o num terreno facilmente psicologizante, familiarizante e intimidante” (COIMBRA, 2002, p.82). A crítica, posteriormente, se deu e permanece, em relação ao baixo nível de aplicabilidade e condenação de autores de tortura pelos tribunais.

Essas distintas concepções e interpretações, evocam elementos de reflexão: o tema impunidade que aparecia em evidência em muitos documentos no final da década de 1990 e 2000, numa correlação direta com a tortura, sobretudo pelas organizações da sociedade, a exemplo da “Campanha Nacional de Combate a Tortura e Impunidade”, já não se faz notar; de outro lado, o fato do próprio Estado, através de um agente público ser o agente violador, e ao mesmo tempo o responsável pela promoção de direitos merece atenção ao tratar a participação social e papel do Estado na garantia do direito a não tortura.

Em cumprimento ao compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura ou outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU (OPCAT), no ano de 2013 é sancionada a lei federal nº12.847 que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Tortura, criando também, como partes deste, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura. Esse arranjo institucional “formaliza a articulação de ações integradas para a erradicação da tortura, fundamental para a atuação do governo e da sociedade civil na temática, bem como implementa o OPCAT” (ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, 2015, p.15).

O Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura é órgão colegiado composto por 23 membros, entre representantes da sociedade civil e do poder público, que tem dentre suas atribuições a avaliação da política de prevenção e combate à tortura no país, o apoio à criação de Comitês e Mecanismos Estaduais e a participação na implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura. Este Mecanismo tem atuação de caráter preventivo, com prerrogativa para adentrar em qualquer espaço onde haja pessoas privadas de liberdade. Dentre suas principais atribuições destacam-se: visitas a instituições de privação de liberdade, elaboração de relatórios apontando diagnósticos sobre as situações identificadas e construção de recomendações para um conjunto de instituições.

É mister observar, no entanto, que desde que foi sancionada a Lei Federal nº 12.847/2013, que instituiu o Sistema, o Comitê e Mecanismo Nacional

de Prevenção e Combate a Tortura, o Brasil não adotou uma estratégia de governo composta de plano, programas e projetos no sentido orientar a política. Isso sinaliza o nível de interesse e comprometimentos dos governos com essa pauta, à medida que “a planificação representa comumente a expressão quantificada de determinada política econômica e social, estabelecendo ainda os objetivos da ação governamental” (VIEIRA, 2007, p.144), portanto a política social, está diretamente vinculada e concorre com a política econômica, cabendo nessa disputa a correlação de forças tensionada pelas organizações da sociedade civil, em particular nos espaços de discussão e formulação da política, no caso específico, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura.

Por sua vez, a única ação que tem sido impulsionada pelo Ministério de Direitos Humanos, é a adesão ao Pacto Federativo para Prevenção e Combate à Tortura. Ao assinar esse instrumento, estados e Distrito Federal, se comprometem a criar Comitês e Mecanismos e criar Plano Estadual/Distrital de Prevenção e Combate a Tortura, ou seja, não há inovação ou incremento de ações se fazemos um paralelo com a estratégia implementada no período da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade. O que se percebe é um processo de fomento à formalização de instâncias que anteriormente existiram, sem necessidade de Decretos ou atos de governo. Hoje existem 19 Comitês Estaduais criados (dois deles, ainda decorrentes da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e a Impunidade, se mantêm até hoje, sem institucionalização formal, por lei ou decreto) e quatro Mecanismos Estaduais em funcionamento. A criação desses órgãos requer investimento dos estados federados, no entanto, não há nenhum aporte financeiro do governo federal.

Além das lacunas deixadas por essa forma de gestão da política, deve-se perceber a fragilidade da concepção de uma política centrada na criação de órgãos preventivos, sem que ao mesmo tempo sejam criados os fluxos entre esses e aqueles que já existem para a prevenção, proteção e garantia de direitos, nas esferas do executivo, legislativo e judiciário, tanto no âmbito nacional, quanto das Unidades da Federação. Portanto, é importante perceber a criação de novos órgãos e espaços de institucionalização da pauta, embora fundamentais para proteção e promoção do direito a não tortura, não podem se constituir um fim em si mesmo, a luta precisa ir além da criação e democratização dos espaços institucionais.

Paulo Endo, coordenador do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Democracia, Política e Memória do IEA-USP, ao analisar as recomendações do relator sobre tortura da ONU, Nigel Rodley, após sua visita ao Brasil, no ano de 2000, conclui que

nada de importante, substancial e inflexivo foi feito pelas autoridades brasileiras em relação ao combate e à prevenção à tortura no país, o que indica uma evidente e propositada negligência e, em muitos casos, o apoio, a convivência e a radicalização das práticas de tor-

Se a política que se iniciava com marcas de descontinuidades, pouca articulação entre as ações no decorrer do tempo e poucos investimentos públicos, centrada num modelo que tem como grande meta a ser cumprida a criação de novos instrumentos e mecanismos preventivos, os problemas se complexificam e ganham outros contornos a partir do governo Bolsonaro, que desde a sua campanha vinha promovendo discursos de extrema direita, apresentando soluções simplistas a questões sociais complexas, e tendentes a intensificar estratégias de repressão e controle punitivo.

Durante a campanha pré-eleição presidencial já se anunciava um governo que não poderia coexistir com políticas públicas de direitos humanos, em especial, uma que visa prevenir e combater a tortura, posto que diversas apologias à tortura e homenagens a torturadores foram feitas publicamente. Após eleito Jair Bolsonaro manteve postura e promessas de campanha, deu início a implementação de uma agenda autoritária, onde ficam ausentes proposta de políticas sociais, ao tempo que apresenta iniciativas que impactam diretamente conquistas e direitos fundamentais.

As tendências apontadas pelo cenário atual agregam novos elementos de preocupação, frente ao grave contexto de ameaça ao Estado Democrático de Direito, e aos instrumentos de participação e controle social que se conseguiu estabelecer no Brasil, nesse curto processo de abertura democrática pós-ditadura militar (1964 a 1985). Atos do governo em relação à pauta de prevenção e combate à tortura concretizam retrocessos para a luta contra a tortura no Brasil. Nesse sentido destacam-se: i) o Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura - órgão colegiado composto por 23 membros, entre representantes da sociedade civil e do poder público, que tem dentre suas atribuições a avaliação da política de prevenção e combate à tortura no país, o apoio à criação de Comitês e Mecanismos Estaduais e a participação na implementação das recomendações do Mecanismo Nacional, buscando possíveis medidas de implementação - está parado por seis meses aguardando nomeação de novos integrantes; e, ii) o Decreto Federal nº 9.831 de 2019, que retira cargos dos peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, rompendo o compromisso do Estado brasileiro ratificado com o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penais Cruéis, Desumanos ou Degradantes, no que se refere aos artigos que tratam na necessidade de visitas regulares aos espaços de privação de liberdade, trabalho que é realizado por essa equipe de peritos.

## Conclusão

A dissonância presente entre a realidade brasileira, onde a tortura não deixou de existir, e um conjunto de instrumentos normativos para a garantia do direito a não tortura, evidencia que a exigibilidade de direitos imprescinde

de compromisso e articulação de ações dos diversos poderes e esferas públicas, e de articulações com as organizações da sociedade civil que atuam na nesse campo.

Evidencia-se, assim, que se por um lado a prevenção e combate a tortura, e a assistência às vítimas desse crime dependem de compromissos das autoridades públicas, para a adoção de medidas, de caráter preventivo e repressivo, articuladas entre as diversas políticas setoriais e esferas de poder, visto que a concretização dos direitos sociais é mediada por políticas públicas (PEREIRA, 2009, p.287); de outro, é fundamental a atuação da sociedade civil, na denúncia e controle social, na compreensão dos contextos que geram situações de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, na organização das demandas que chegam até as entidades a partir das denúncias, na busca de responsabilização dos acusados e na construção de propostas de ações para esfera pública estatal.

É mister, entretanto, aprofundar a reflexão de como a política de prevenção e combate a tortura vem sendo estabelecida no país, dado serem as políticas públicas resultante de um debate público, estabelecido na sociedade a partir do conflito em torno de demandas geradas por conta da divisão da sociedade em classes e seus projetos históricos. E nessa perspectiva, analisar a relação existentes entre demandas e ações efetivas para a prevenção e combate a tortura no Brasil.

## Referências

ASSOCIAÇÃO PARA PREVENIR A TORTURA. **Monitoramento de locais de detenção**: um guia prático (2ª edição). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: IGLU, 2001.

BRASIL. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm)>.

BRASIL. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9455.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 6.085, de 19 de abril de 2007**. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm).

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. **Violência do Estado e violência “doméstica”: o que têm em comum?** In: RAUTER, Cristina; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES, Regina (orgs). *Clínica e Política: subjetividade e violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Tecorá, 2002.

DIAS, Sylvia Diniz. O Enfrentamento à Tortura no Brasil: retrocessos na proteção de direitos e descumprimento de obrigações internacionais não podem ser admitidos. In: OLIVEIRA, Adriana Raquel Ferreira, MELO, Daniel Caldeira, SILVA, Luís Gustavo Magnata Silva (org.) **Relatório Bianual (2018 - 2019). Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Brasília, 2020. p. 179 a 192. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/09/relatorio-bianual-2018-2019-mnpct-1.pdf>

ENDO, Paulo. Sobre a Prática de Tortura no Brasil. **Revista USP**, n. 119. São Paulo: SCS/USP, 2018. Disponível em: <https://jornal.usp.br/revistausp/revistausp-119-dossie-3-sobre-a-pratica-da-tortura-no-brasil/>

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. “Reivindicações do Partido Comunista da Alemanha”. In: MARX, K e ENGELS, F. **As lutas de Classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2012. Incluir. Prefácio. **P.9-21;53-55**.

MEIRA, Ana Paula Barbosa, CIARALLO, Cynthia Rejane Correa, LOVATTO, Danielle Cristina Fonseca, UTZIG, Mateus de Prado, ARANTES, Maria Auxiliadora de Almeida (coord.). Tortura: Ações da Coordenação Geral de Combate à Tortura. In: **BRASIL, Presidência da República**. Secretaria de Direitos Humanos: Brasília, 2010.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade**. Brasília: MNDH, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, sociedade e esfera pública. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 286-300.

RODLEY, Nigel. **Relatório sobre Tortura no Brasil**. Relatório de Missão, 20 de agosto a 12 de setembro de 2000. E/CN.4/2001/66/Add 2. Genebra, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Belisário dos. Direito à memória e à verdade. In: **Revista Direitos Humanos**. Brasília, v. 3, p.15 a 18, set. 2009.

# **AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O PAPEL OCUPADO PELO CIDADÃO: PROTAGONISTA, COADJUVANTE, FIGURANTE OU MERO ESPECTADOR?**

**Caio Silva de Sousa**

Doutorando em Direito Público e Evolução Social da Universidade Estácio de Sá.  
Mestre em Direito Público e Evolução Social da Universidade Estácio de Sá. Pro-  
fessor de Direito Constitucional no Centro Universitário Augusto Motta. Advogado.  
Presidente da Comissão de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência OAB/RJ

**Daniele Messias Corrêa Luiz**

Mestranda em Direito Público e Evolução Social da Universidade Estácio de Sá.  
Master Business Administration em Gestão Empresarial pela FUNCEFET –  
Fundação de Apoio ao Centro Federal de Educação Tecnológica. Membro do Núcleo  
de Extensão e Pesquisa de Acessibilidade e Inclusão/NEPAI, da Universidade  
Estácio de Sá. Advogada. Juíza de Paz

## **Resumo:**

O estudo busca compreender a participação popular dos sujeitos destinatários das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito. Parte da premissa da soberania popular como base norteadora deste modelo de Estado que na qualidade de tutor de direitos é responsável em promover mecanismos que realizem a vontade do povo, trazendo o equilíbrio entre a democracia representativa e a efetiva democracia participativa. Logo, ajuíza sobre a posição do cidadão nesta relação, afim de compreender se as atribuições delegadas àquele ator social estão sendo exercidas. Para isso, observa a interação dele durante o processo de planejamento de políticas sociais como na construção legislativa de temas relacionados à educação, participação no orçamento público e o alcance da publicidade da gestão de recursos públicos. Nesse contexto, indaga se o indivíduo atua no papel de protagonista, no papel de coadjuvante, no papel de figurante ou se é um mero espectador. A hipótese é que existe um hiato entre o Estado e os cidadãos quanto à participação efetiva destes em alguns processos de formação de políticas públicas. Que alguns obstáculos como o acesso à tecnologia e déficit educacional, inviabilizam a atuação de uma grande parte da sociedade. Como metodologia, foram utilizados documentos, bibliografias e conteúdos digitais disponibilizados em

páginas oficiais do Governo Brasileiro.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa; Políticas Públicas; Protagonismo Cidadão.

## **Introdução**

Após longos anos de história em que os brasileiros experimentaram suas liberdades limitadas e a sua participação pífia nas decisões de interesse comum em governos totalitários, quando muito, ocorridas apenas em camadas privilegiadas da sociedade, a Constituição de 1988, não obstante o reconhecimento de direitos nas Constituições que as antecederam, teve um papel crucial para a inserção da população na qualidade de participante de direito.

Essa mudança na relação entre o Estado e o cidadão, passa pela compreensão conceitual e porque não histórica, da função de um Estado Democrático de Direito e sobretudo, no que diz respeito aos interesses desses atores sociais, agentes de Estado e indivíduo, sob a ótica da democracia representativa e democracia participativa. Assim, inicia-se este estudo, correlacionando o Estado, o cidadão e a democracia de fato e de direito.

Em seguida, busca-se compreender o que é política pública e, naturalmente, sem a pretensão de chegar a um conceito conclusivo, ao menos identificar os pontos em comum dentre alguns conceitos abordados sobre os ângulos da filosofia e da ciência jurídica.

E reconhecendo o papel do cidadão no processo de construção de políticas públicas que se destinam aos seus próprios interesses, através da criação de leis que o coloca como partícipe, quer seja no processo de elaboração em que a norma garante a sua atuação no campo das sugestões, quer seja no processo de execução em que o figura como fiscal legitimado para oferecer denúncias aos órgãos competentes, dentre outras prerrogativas, fica a dúvida se esses direitos são exercidos de fato.

Para melhor entender o lugar da população neste cenário, é preciso identificar se este indivíduo atua como protagonista, peça essencial nos procedimentos de idealização das diretrizes e suas execuções; como coadjuvante, podendo em alguns episódios pontuais ter uma presença real; como figurante, aquele sujeito que apenas preenche uma condição formal distanciada da materialidade ou se é um mero espectador, cujo desempenho se limita em criticar ou aplaudir.

Para isso, faz-se uma análise de como o cidadão interage com o Estado frente aos temas como: orçamento público, criação de normas relacionadas ao direito à educação e publicidade na gestão de recursos públicos.

## **Estado Democrático de Direito e o Cidadão**

A ideia de Estado de Direito sucede e se opõe aos Estados Absolutistas

em razão de movimentos burgueses por todo mundo em que questionavam a igualdade jurídica e o direito as liberdades individuais, inspiradas por John Locke (vida, liberdade e propriedade), considerados inclusive direitos inatos anteriores ao Estado e por isso por ele sujeitos.

A pauta era tornar a lei instrumento que a todos obrigassem igualmente em desprezo a figura do monarca que se portava como a própria ou acima dela. Por isso, a consequência natural dos movimentos era a retirada do Estado das relações, cabendo-lhe a intervenção mínima.

Porém, este modelo – Estado Liberal – não previu as diferenças sociais e os desequilíbrios econômicos e de oportunidade, sendo útil apenas há alguns grupos com produções e riquezas próprias que poderiam ter acesso aos serviços e utilidades, diferente dos demais que viviam à margem da sociedade. E nesse contexto, segundo Mônica Clarissa Henning Leal, há uma evolução de vertentes que partem da mesma ideia de Estado de Direito em versões mais adequadas a cada demanda histórica, o Estado de Bem Estar Social e o Estado Democrático de Direito, (BARRETO, 2009).

Tendo em vista que o conceito de Estado Democrático de Direito não é unânime entre os constitucionalistas, adotou-se o sentido etimológico de Estado (modo de ser), Democrático (soberania popular) e Direito (regras), para criar significados e valores no presente estudo. Então, de uma forma simplória, este modelo de Estado pressupõe uma intervenção estatal com finalidade específica de promover a igualdade a garantias de direitos, pautados nas leis que assim os legitimam não obstante a preservação da soberania do povo.

Dessa forma, “cada indivíduo delega uma parcela de seus direitos a um ente maior, o Estado, que tem a tarefa, então, de assegurar a sua garantia ao estabelecer regras mínimas de conduta assentas em direitos e deveres recíprocos”, (BARRETO, 2009).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial iniciou-se um processo de proteção dos direitos fundamentais humanos, por todo o período de terror que vigorou durante esse evento, com a necessidade de reconstrução do valor desses direitos, como paradigma e referencial ético a orientar os países.

No Brasil, a Constituição de 1988 representa um marco jurídico no processo de democratização do Estado Brasileiro, consolidando a ruptura com o regime autoritário militar, instalado em 1964 e que perdurou até 1985 e a instauração de um regime político. Ela também endossa a concepção contemporânea de direitos humanos, enfatizando desde o seu Preâmbulo, o “Estado Democrático”, destinado a assegurar o exercício de direitos (BRASIL, 1988).

Delimita, portanto, desde os seus preceitos iniciais, um Estado de bem-estar social, necessariamente intervencionista, com base na legalidade e com objetivos expressos de realizar a promoção da justiça social no país. Nas palavras de Eros Roberto Grau, (1991) “o modelo do Estado intervencionista faz com que ele mude, substancialmente, suas formas de atuação”. Neste sentido, “deixa o Estado, desde então, de intervir na ordem social exclusivamente como produtor do direito e realizador de segurança, passando a desenvolver

novas formas de atuação, para o que faz uso do direito positivo como instrumento de implementação de políticas públicas”, (GRAU, 1991).

Portanto, tendo o Brasil uma Carta Maior com características dirigentes, marcada por deveres endereçados ao Estado, dentre eles a participação popular direta ou indireta consubstanciadas na realização de políticas públicas, entende-se a intervenção estatal como um exercício autorizativo do próprio cidadão, não tendo ele entregue sua qualidade de soberano, mas por conta dela, delegado ao ente a responsabilidade de promover garantias e direitos.

Dessa forma, como este indivíduo permanece exercendo a sua participação na vida política e de gestão?

## **Democracia Participativa, Democracia Representativa e o Cidadão**

No Brasil, é adotada a democracia representativa e participativa. Aquela entendida como o que ocorre apenas nos períodos eleitorais, em que a sociedade nomeia indivíduos para representar seus interesses junto ao poder. Contudo, é necessário que se haja mecanismos de controle dos cidadãos sobre os compromissos eleitorais firmados, não se restringindo a participação apenas ao voto. A democracia participativa que permite a intervenção direta da sociedade nos procedimentos de tomada de decisão e do exercício do poder, é uma das formas de controle da própria democracia representativa e por seu modelo pautado no debate público, torna-se o mais próximo dos ideais de soberania popular, razão pela qual deveria ter maior empenho dos poderes na promoção deste método. Mormente porque permite a pluralidade de ideias e a escuta ativa dos representantes da população, frente os destinatários diretos de direitos, promovendo dessa forma uma justiça social efetiva.

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais [...]. (LÜCHMANN, 2002).

Ainda que de uma forma tímida, mas progressiva, há exemplos de políticas públicas fundadas na democracia participativa, como o Orçamento Participativo que já ocorria em 23 municípios paulistas até o ano de 2000, (DIAS, 2006). Ele acontecia através das assembleias em que os cidadãos deliberavam sobre o direcionamento de parte dos recursos das prefeituras.

Desse modo, percebida a função do Estado Democrático de Direito e o lugar do cidadão neste contexto - participação por representação ou deliberação direta - como estes instrumentos são percebidos sob a ótica das políticas públicas?

## Políticas Públicas: Estado e o Cidadão

Embora os conceitos possam parecer já de conhecimento notório, diferenciar o público do privado e por assim, compreender a relação que há no termo “políticas públicas”, faz parte de uma discussão no direito, em especial quando da criação das figuras jurídicas. Ainda hoje há uma confusão por exemplo, da conceituação do que é público não estatal, dificultando os interpretes da lei quando demandados neste tema. Celso Daniel, (2001) ao tratar dos conselhos gestores de políticas públicas, afirmou que “sequer sabe classificá-los por conta de um sistema jurídico que trabalha separadamente o direito privado e o direito administrativo”.

Ao apartar a palavra “política” da palavra “pública”, tem-se inicialmente alguns significados a serem compreendidos. Como por exemplo na filosofia aristotélica, em que “é a ciência que tem por objetivo a felicidade humana”. Neste caso, a felicidade individual é qualificada como ética e a felicidade coletiva é onde o termo encontra o seu espaço mais especificamente.

Já para a filósofa Hannah Arendt (2001), acerca do conceito do bem comum, da coisa pública e a crítica a seu enfraquecimento, caracteriza política pública como “coisa do povo”, “a coisa pública existe entre aqueles que a possuem em comum, como uma mesa que se situa entre as pessoas sentadas à sua volta”.

Quanto a perspectiva de sua função ou propósito finalístico, Leonardo Secchi, (2016), explica que a razão de ser delas passa pela resolução de um problema que esteja num contexto coletivo. E na ótica do Direito, Maria Paula Dallari Bucci, (2001) define como “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos”

Logo, o que se desprende de alguns dos conceitos acima, sob a posição do que há em comum entre eles, é que políticas públicas são ações cujo alcance é coletivo e atenda um interesse em comum. Embora não haja um conceito unânime, arrisca-se afirmar que se trata da materialização dos direitos pré-definidos em uma ordem jurídica, seja ela de origem internacional, como os tratados e acordos em que o Brasil se tornou signatário ou regional.

Porém, embora sua natureza seja pautada no múnus público qual o lugar da participação popular neste contexto?

Há de se compreender primeiramente, sem juízo de valor, a relevância e a responsabilidade do Estado, tendo em vista o seu papel de tutor dos direitos fundamentais e de sua função quer seja na figura do legislador, do julgador ou do gestor. Ademais, ainda que se reconheça a atuação, indispensável de atores não estatais para a promoção de políticas públicas, essas de alguma forma estarão sujeitas ao ordenamento jurídico estatal, quer seja para um fazer ou um não fazer.

Por ora, diga-se que “o lugar da participação popular é, entre outros, o da geração e execução das políticas públicas”, BUCCI, (2001). Como destinatário das demandas sociais, mormente num Estado Democrático de Direito,

como já pontuado no subtítulo anterior, o cidadão em sendo o principal interessado no resultado, deve ser parte do processo.

Pensar diferente, caberia interpretar que o Estado não apenas é o tutor de direitos, mas também o tutor da vontade cidadã, sendo concentrado a decisão de acordo com sua conveniência do que seria o querer, o sentir e o pertencer público.

## **Políticas públicas: onde está o cidadão?**

### **Educação e o Cidadão**

O processo constituinte de 1985, trouxe a participação popular na criação da Carta Magna, realizada através de emendas populares, ou seja, emendas para o projeto da Constituição, formuladas por grupos de pessoas e representantes de entidades. No total, “mais de 72 mil sugestões foram coletadas e deram causa a criação de uma base de dados, SAIC - Sistema de Apoio Informático à Constituinte”, (MONCLAIRE, 2020). Além disso, mais de “12 milhões de assinaturas foram coletadas para as emendas populares de diversos temas. Ao todo foram apresentadas 122 e destas, 83 foram aceitas”, (LACERDA, 2018).

Nota-se que a inauguração de direitos que hoje é evocado pelos cidadãos, tiveram a participação direta na construção deles através das cédulas de sugestões e das entidades que representavam seus interesses.

A força transformadora da educação requer dos atores das políticas públicas, uma aproximação da sociedade, pois só aumentando a lente é possível compreender as demandas e ter resultados mais eficientes. Contudo, além desta participação no processo constituinte, como o cidadão atualmente interage com os poderes como forma de cobrar, fiscalizar e sugerir temas pertinentes à educação?

A Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação, principal legislação sobre educação no Brasil, é um exemplo de um processo que contou com a participação popular mediante audiências públicas em que foram ouvidas “cerca de 40 entidades e instituições, promovidos debates e seminários temáticos com especialistas convidados para discutir os pontos polêmicos da reforma educacional referente ao substitutivo que o relator vinha construindo,” (ANTUNES, 2020).

O texto normativo, determina que o Plano Nacional de Educação deve ser organizado pela União em colaboração com as demais unidades da federação e para que haja um monitoramento da execução deste, há uma ferramenta virtual de fiscalização que pode ser usada por qualquer um do povo, que é o Observatório do PNE, (BRASIL, 1996).

Porém, um plano de esfera federal ainda que articulado com os Municípios e Estados, requer a participação da sociedade e a solução criada para essa efetivação foi o Plano Subnacional de Educação, “para que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem e aprovassem seus planos, com me-

tas articuladas às metas nacionais, o Ministério da Educação (BRASIL, MEC, [s.a])”.

A ideia é que os Municípios e Estados, mediante consulta pública tragam o cidadão para interagir com o poder legislativo e participar do processo de construção dos planos regionais para que oportunamente possam também fazer parte da elaboração do PNE. Afinal, não se pode esquecer que a construção de normas jurídicas afim de as ter como instrumentos de políticas públicas, devem refletir a necessidade real do cidadão.

Para que o Direito seja efetivo no processo de adaptação é indispensável que preencha vários requisitos. Em primeiro lugar, é necessário que esteja devidamente ajustado ao momento histórico, em consonância com os fatos da época. As normas jurídicas devem não apenas ordenar as relações sociais como também consagrar fórmulas que expressem o querer coletivo. (NADER, 1992. p.41).

Assim, num cenário ideal, o fluxo participativo na educação ocorreria nas escolas, através da interação entre profissionais da educação, das famílias e dos alunos; da consulta pública realizada pelo Poder Legislativo das prefeituras e governos estaduais e, após a construção do plano subnacional, todos em condições de igualdade, acessariam às páginas de controle. E neste mesmo cenário, o Estado garantiria que as audiências públicas fossem divulgadas de forma ostensiva, através de meios identificáveis e com antecedência razoável, disponibilizando o acesso às câmaras e assembleias legislativas, às populações indígenas e rurais, inclusive.

Todavia, esta não é a realidade brasileira. Uma ferramenta de controle virtual pressupõe que todos os cidadãos indistintamente possuem acesso digital e condições intelectuais de compreensão e manuseio das ferramentas. E uma participação popular efetiva, compreende aquela que a população tem conhecimento real das consultas públicas realizadas pelos deputados e vereadores através de suas comissões, sendo certo de que isso não acontece.

Em consulta ao portal do MEC, na página de monitoramento dos Planos Subnacionais, pode ser verificado que de todos os Estados da Federação, apenas um realizou a consulta pública para o PNE, (BRASIL, MEC, [s.a]).

Ainda na esfera da acessibilidade digital e conhecimento, um outro ponto é que, “segundo dados da Agência Brasil, 49,2% das residências rurais possuem acesso à internet”, TOKARNIA, (2020). Assim, resta ainda a metade desta população sem acesso para eventual controle e fiscalização. E também, de acordo com a Organização Social Civil Todos pela Educação – OSC (2018), “3 a cada 10 brasileiros são analfabetos funcionais” e quanto ao alfabetismo intermediário, ou seja, aquelas pessoas que possuem condições de interpretar pequenos textos jornalísticos, por exemplo, o somatório entre aqueles que concluíram o ensino fundamental I e ensino fundamental II é de 24%.

Assim, não bastasse não haver o acesso à informação de forma isonô-

mica, ainda há um considerável grupo que mesmo que a tenha, não seria capaz de compreender o que está lendo para realizar o devido controle. Esta discrepância social afasta a possibilidade de participação popular no processo construtivo de políticas públicas direcionadas para a educação.

## **Orçamento público e o cidadão**

Compreende-se o orçamento público como uma ação do Poder Legislativo que concretiza as políticas públicas identificadas nos textos constitucionais e outras legislações. Isso também porque é através dele que se pode distribuir equitativamente os gastos destinados ao bem comum.

Não se pode afastar a relevância do orçamento na promoção da efetivação dos direitos fundamentais e por assim ser, Horácio G. Corti, (2010) entende que “a atividade financeira do Estado tem caráter sociológico, pela sua inspiração na solidariedade social e priorização no atendimento das necessidades públicas”.

Portanto, nota-se que o orçamento público tem um propósito afetável coletivamente e a sua criação alcança esferas de direitos relacionados ao exercício da cidadania e, sendo esta ferramenta de implementação de políticas públicas, todos os agentes sociais devem de alguma forma contribuir para a sua formação.

No âmbito dos órgãos e poderes da União, destacam-se alguns instrumentos disponibilizados para que o cidadão possa fiscalizar. Dentre eles o “Orçamento Cidadão, baseado no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020, pode permitir uma melhor compreensão de como o processo orçamentário é realizado,” (BRASIL, ME. 2020). Além de divulgar informações sobre o orçamento da União, o manual disponibilizado no portal do Ministério da Economia, explica os conceitos e passo a passo da elaboração dele.

Tem ainda, a “Carta de Serviços ao Cidadão”, que por força da própria lei 12.527/11 – lei de acesso à informação, permite que a pessoa possa acompanhar a elaboração orçamentária da União do ano subsequente, a execução do ano em tela e também dos anos anteriores. E disponibiliza um e-mail da própria Câmara de Deputados para que o indivíduo possa encaminhar suas sugestões, (BRASIL, Câmara de Deputados, 2020).

Importante frisar que, não está sendo obstada a representatividade de interesses dos cidadãos através dos Deputados e Senadores por eles eleitos, mas apenas dando maior enfoque aos recursos disponibilizados para a participação direta deles, como previsto na Lei Complementar n.º.101/2000, em seu artigo 48, que inclui as audiências públicas como meio de interação e debate, (BRASIL, 2000).

No âmbito regional, o artigo 29 da Constituição de 1988, de forma resumida, obriga aos municípios adotarem a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” da lei orgânica, (BRASIL, 1988).

Entretanto, o desempenho da sociedade não se dá apenas na forma de fiscalização, mas também com o poder de denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas, conforme dispõe o artigo 74 da Constituição de 1988, (BRASIL, 1988). E também, em assuntos relacionados ao planejamento urbano, como se verifica no Estatuto das Cidades, lei 10.257/01 que dentre outros assuntos, condiciona a realização de audiências públicas e consultas públicas para as propostas do plano plurianual, para que haja aprovação dele pela Câmara Municipal. (BRASIL, Planalto, 2001).

Reconhece-se que o Brasil hoje não se encontra mais inerte quanto à positivação de direitos que garantam a interação entre Estado e sociedade. Entretanto, conforme afirma Albuquerque (2004) “a participação popular ainda está restrita aos debates sociais, municipais, periféricos e entravados na burocracia estatal”. Isso sem contar que a forma massiva utilizada pelos órgãos para divulgação de informações, inclusive com fundamento legal, é o meio digital, através dos portais.

De tal modo, para que a prestação de contas e informações acerca das audiências públicas ou outros meios de participação popular ganhassem maior adesão, demanda do poder público a criação de meios que universalizem a comunicação, não apenas no aspecto da divulgação em si, mas no que diz respeito ao conteúdo disponibilizado, pois conforme dito no tópico anterior, parte expressiva da população enfrenta obstáculos tecnológicos e intelectuais para que possa ser inserida com efetividade.

## **Publicidade na gestão pública e o cidadão**

O exercício da democracia requer dentre outras condições a possibilidade do amplo acesso às informações da Administração Pública, principalmente no aspecto da gestão da utilização dos recursos arrecadados. E por se tratar de coisa pública e para o público, por si só já remete à necessidade de uma prestação de contas.

Ademais, fornecer dados ao cidadão comum é a prova do reconhecimento de fato, da sua legitimidade, tendo em vista que o direito já é previsto no artigo 5º da Constituição dentre outras normas infraconstitucionais, como a Lei Federal 12.527/11 de acesso à informação, (LAI), onde esclarece que “aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação[...]” (PLANALTO, 2011).

Nesta tentativa, o Governo Federal através da Controladoria Geral da União, adota a EBT (Escala Brasil transparente), como método de avaliar o grau de cumprimento de algumas das leis relacionadas ao acesso às informações e transparência, como a LAI, (PLANALTO – CGU, 2015). Segundo dados coletados na última edição realizada em 2016, com a adoção de pontuação de 1 à 10 de acordo com os critérios de transparência, dos 2.328

municípios apurados:

209 municípios receberam notas entre 9-10;  
194 municípios receberam notas entre 7- 8.99;  
299 municípios receberam notas entre 5-6.99;  
407 municípios receberam notas entre 3-4.99 e  
1.219 municípios ganharam notas entre 0-2.99”  
(PLANALTO – CGU, 2016).

Já quanto aos dados apurados dos governos estaduais, apenas o Estado do Rio de Janeiro recebeu nota 5 e o Amapá nota abaixo de 2, sendo os demais Estados da Federação, pontuados entre 8-10. Esse cenário demonstra uma dificuldade regional que afeta diretamente as condições de fiscalização pela sociedade.

Embora na forma o cenário brasileiro tem se mostrado atento a esta questão, a realidade enfrenta alguns problemas a serem superados como a baixa adesão dos municípios a concluir-se pelos dados divulgados pela CGU; ausência de ferramentas que possibilitem identificar o nível de participação popular e por isso, medir se efetivamente os resultados apurados quanto aos Estados, por exemplo, refletem também na relação entre os seus órgãos e o cidadão comum. E por fim, a necessidade de um tratamento com mais rigor àqueles que dificultam este processo de publicidade da gestão dos recursos.

## **Considerações Finais**

A inauguração do Estado Democrático de Direito e suas ferramentas de reconhecimento da soberania popular, como as normas que se referem a efetividade da democracia participativa e representativa, têm sido instrumentos importantes para a aproximação da população e o Estado.

Sob o aspecto do planejamento e implantação de políticas públicas, além da ótica da exigência legal, percebe-se uma demanda participativa maior, mas que ainda não pode ser considerada como um reflexo do querer público.

Isso porque, percebeu-se lacunas que precisam ser supridas para que o cidadão assuma o seu papel de protagonista, pois se de um lado, grupos, entidades de representação, instituições, dentre outros, ganharam espaço no debate público, por outro, para aquele cidadão que permanece no anonimato, cujas necessidades só podem ser realmente compreendidas a partir de seu lugar de fala, ainda há um grande caminho a percorrer, cabendo-lhes a crença de que seus representantes cumprirão fielmente as promessas feitas em períodos eleitorais.

Da mesma forma, a eficiência na atuação do cidadão tem como premissa a sua compreensão dos temas abordados para que as sugestões tenham a qualidade necessária para serem absorvidas pelos poderes, além é claro, de motivar a manifestação de um interesse maior desses membros da sociedade. Afinal, quanto maior for a compreensão do indivíduo em relação aos temas

abordados, maior será a sua atuação e capacidade de compartilhamento entre os demais. E quanto mais pessoas tiverem acesso, conhecimento e interação, maiores serão as chances de colocarem os agentes políticos no verdadeiro lugar que devem ocupar, servidores públicos do povo para o povo.

Com o evidente déficit de acesso às ferramentas tecnológicas e sendo essas as principais formas de veiculação da informação, faz-se também uma peneira daqueles grupos que efetivamente terão o acesso a prestação de contas. Além é claro, de limitar a atuação direta em eventuais deliberações, quando este mesmo recurso for o único utilizado para divulgação.

No aspecto da construção de normas e políticas direcionadas à educação, notou-se uma grande influência popular no processo constituinte e na elaboração de leis de grande peso nacional que refletem o interesse de grupos de minorias. Portanto, no que diz respeito à interação no processo de políticas destinadas a este tema, percebe-se ainda um hiato entre o cidadão comum e os poderes.

Portanto, face este hiato, a hipótese é que não há um papel certo ocupado de forma isonômica por todos indivíduos da sociedade, mas situações específicas em que alguns grupos podem assumir um determinado destaque. Arrisca-se afirmar que, de direito, o cidadão é parte da engrenagem e tão protagonista quanto os demais atores sociais; mas de fato, os lugares mais expressivamente ocupados por eles são de coadjuvante e de figurante.

Por isso, entende-se ser importante que os gestores públicos de todos os poderes entendam a transparência e a comunicação eficiente, como pautas e meios de aproximá-los dos cidadãos e assim, os tendo em seus papéis de atores principais, fazer política pública de qualidade, através do público e para o público.

## Referências

ALBUQUERQUE, M C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: Fundação Konrad Adenauer. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza, CE: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60.

ANTUNES, Fábio Bruna. **Organização da Educação no Brasil**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/organizacao-da-educacao-no-brasil/>. Acesso em: 12 de Set, 2020.

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Tradução: Roberto Raposo. 10 edição. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 2001. 23p.

BARRETO, Vicente. et al. Dicionário de Filosofia do Direito. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2009. 291p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. Planalto, (2000). Lei Complementar n.º.101/2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá**

- outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 8 de Jul de 2020.
- BRASIL. Planalto, (1996). Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/96. **Estabelece diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 10 de Ago, 2020.
- BRASIL. Planalto, (2001). Estatuto das Cidades, lei 10.257/01. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 10 de Ago, 2020.
- BRASIL. Planalto, (2011). Lei 12.527 de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 4 de Set, 2020.
- BRASIL. CGU, (2016). **Escala Brasil Transparente.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em 10 de Ago, 2020.
- BRASIL. CGU, (2015). **Relatórios.** Disponível em: [https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=23](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23). Acesso em 10 de Ago, 2020.
- BRASIL. MEC. **Planos Subnacionais de Educação.** Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em 10 de Ago, 2020.
- BRASIL. MEC. **Observatório do Plano Nacional de Educação.** Disponível em: <https://www.observatoriopne.org.br/conteudos/programas-de-governo>. Acesso em: 12 de Ago, 2020.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portal Transparência.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 10 de Set, 2020.
- BRASIL. ME, Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2020.** Brasília, 2019. 54 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PLN/2019/Anexo/MSG395-19-Orcamento%20Cidadao-2020.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2019/Anexo/MSG395-19-Orcamento%20Cidadao-2020.pdf). Acesso em 10 de Ago, 2020.
- BRASIL. Câmara. **Carta de Serviços ao Cidadão.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/servicos-ao-cidadao/transparencia-legislativa/orcamento-da-uniao>. Acesso em 10 de Set, 2020.
- BUCCI, Maria Paula Dallari et all. **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo, SP: Pólis, 2001. 60 p.
- CORTI, Horacio G. Derechos fundamentales Y presupuesto público: una renovada realción en el marco del neoconstitucionalismo periférico. *In Orçamentos públicos e direito financeiro.* CONTI, J.M e SCAFF, F.F, coords; São Paulo, SP: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. 127-185 pp.

DANIEL, Celso. **Conselhos, esfera pública e co-gestão**. Entrevista concedida em 07.11.2000 a Ana Claudia Teixeira, Maria do Carmo Carvalho e Natalino Ribeiro, in *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, Maria do Carmo Carvalho e Ana Claudia Teixeira (orgs.). São Paulo, SP: Pólis, 2000. p. 129. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-papel-dos-conselhos-de-politicas-publicas>. Acesso em: 10 Set de 2020.

DIAS, João Marcus Pires. **O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo - Confrontos e Enfrentamentos no Circuito do Poder** - São Paulo, SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, 2006, p. 73 e seguintes»

ESTADOS UNIDOS, ONU. **Declaração dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948. Proclamou a declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 1ª edição. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 1995.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988** (interpretação e crítica). 2ª ed. São Paulo, SP: Editora RT,1991.

LACERDA, Ana Beatriz, et al. **A Voz do Cidadão na Constituinte**. Número 1. Brasília, DF: Edições Câmara, 2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MONCLAIRE, Stéphane. Senado. A Constituição Desejada: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros a assembleia nacional constituinte. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/512414>. Acesso em: Jun. 2020.

NADER, Paulo. *Filosofia do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 1992. 41p.

OSC. Todos Pela Educação. Publicação em 2018. **3 em cada 10 brasileiros não conseguiram entender este texto**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/inaf-3-em-cada-10-brasileiros-nao-conseguiriam-entender-este-texto/>. Acesso em 12 de Set, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ªed – São Paulo, SP: Cengage Learning, 2016. 12p.

TAKARNIA, Mariana. Agência Brasil. Publicado em 29/04/2020. **Um em cada quatro brasileiros não tem acesso à internet**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet> . Acesso em: 24 de Set, 2020.

WOLFF, Francis. **Aristóteles e a política**. São Paulo, SP: Discurso Editorial, 1999. 154p.

# CONTRATO DE BUILT TO SUIT E SUA APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Augusto Moutella Nepomuceno**

Advogado, consultor e parecerista em direito da infraestrutura e regulação. Advogado fundacional da Fundação de Apoio ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. Doutorando em direito público pela Universidade Estácio de Sá. Mestre em direito Público Universidade Candido Mendes. Especialista em direito administrativo pela Universidade Gama Filho. Membro efetivo e parecerista do Instituto de Advogados Brasileiros

**Wagner Dias da Silva**

Advogado, especialista em direito tributário e contabilidade tributária pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais. Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá

## **Resumo:**

Diante da crise econômica atual, a administração pública busca fórmulas dentro do direito privado de vencer toda burocracia que ocorre no setor público. O presente artigo pretende apresentar o contrato de Built to suit, com objetivo de demonstrar os benefícios que o contrato pode trazer para administração pública, abordando suas problemáticas e possibilidades de negócio para o poder público. O contrato de Built to Suit se trata de uma oportunidade de baixo investimento para administração pública. Ademais, para que o projeto seja eficiente, este deve possuir um planejamento negocial adequado e uma boa gestão durante o período do contrato. O foco do artigo está na administração pública como gestora, se utilizando de pesquisas bibliográficas, notícias de sites, levantamento de dados estatísticos produzidos por institutos especializados e estudo de casos no exterior.

**Palavras-chave:** Built to suit; Locação sob medida; Contratos; Infraestrutura; Administração pública.

## **Introdução**

O presente artigo possui o objetivo de analisar as locações na modalidade de *built to suit* (BTS) sob perspectiva jurídica do investimento e principalmente no que diz respeito de políticas aplicadas pela administração pública.

Com a crise financeira brasileira a modalidade de locação em análise passa a ser um meio do poder público utilizar o direito privado para melhorar o fornecimento de seus serviços, pois há a possibilidade do pagamento ser diluído ao longo de muitos anos, fato este que desonera o poder público no início do projeto.

A modalidade de locação sob medida abordada no presente artigo é o modelo em que imóvel é construído ou reformado por locador, de acordo com a necessidade do poder público, ora locatário. Podendo haver ainda modalidade que envolva um terceiro como investidor, neste caso o investidor entra com aporte financeiro para viabilizar a construção ou funcionamento da estrutura do locador e o poder público entra como locatário novamente, pagando ao investidor o valor total, acrescido de juros, ganhando um tempo maior para pagar o investimento.

Este artigo irá tratar da utilização do *built to suit* em favor da administração pública, adentrando em casos concretos praticados pelo poder público e que corroboram com a ideia de implementação dessa modalidade contratual em diversos ramos da administração pública, como exemplo a sua utilização na educação pública, na saúde e energia sustentável. Os investimentos no desenvolvimento de energias sustentáveis atrelado a modalidade de locação em destaque poderão gerar uma economia e retorno financeiro para o poder público. Para tanto, a busca se vale de metodologia baseada em pesquisa bibliográfica, em notícias de sites da internet e em levantamento de dados estatísticos produzidos por institutos especializados.

## **Breve Histórico, Conceitos e Características do Contrato de Locação *Built To Suit***

Primeiramente se faz necessário uma breve apresentação do modelo de contrato nomeado de *built to suit*, que traduzido significa “construção sob medida”. Este modelo de contrato, segundo Júnior (2015)<sup>1</sup>, trata-se de um negócio jurídico em que o locatário contrata a construção, reforma ou somente o imóvel de acordo com as necessidades e recebe do locador o imóvel de acordo com o que foi estipulado em contrato. A Lei nº 12.744 de 2012<sup>2</sup>, que adicionou o artigo 54-A à Lei de nº 8.245 de 1991<sup>3</sup>, adicionou o artigo que

1 JUNIOR, Luiz Antonio Scavone. Direito Imobiliário. Rio de Janeiro: Editora Forense, 9ª edição.

2 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12744.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

3 Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei.

§ 1º Poderá ser convencionada a renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação.

§ 2º Em caso de denúncia antecipada do vínculo locatício pelo locatário, compromete-se

trata da modalidade de locação.

Como se pode perceber no artigo 54-A, o contrato em questão possui algumas características singulares. Começando com a locação não residencial, este modelo de locação é restrito para caso empresarial, não podendo assim ser utilizado em locações de residenciais, tendo em vista

A característica presente neste tipo de contrato é de duração, pois diferente de um contrato de locação comum esse possui uma duração longa previamente determinada entre as partes. Por se tratar de um caso que ocorrerá prévio investimento por parte do locador, que terá que construir ou reformar. É acordado entre as partes uma duração longa de tempo de contrato, para que assim o locador se beneficie do recebimento de valores referentes a locação durante um longo espaço de tempo, acima de dez anos, e não como ocorre de maneira geral em contrato de locações com períodos estipulados em sessenta meses. O contrato de locação sob medida não está sujeito a limitação do inciso II do art. 57, da lei 8.666/1993<sup>4</sup>, pois é regida pelo art. 51 da Lei nº 8.245 de 1991<sup>5</sup>.

Há de se observar que o *built to suit*, apesar de ser regulado por lei especial, ainda possui aplicabilidade da Lei 8.245 de 1991 (Lei do Inquilinato), tanto que há aplicabilidade dos artigos 4º, 5º, 51 e 71 dessa lei. As semelhanças ocorrem em casos de devolução antes do fim do contrato em que ocorre o dever de pagar os valores dos aluguéis até o fim do contrato, como também em casos de renovação compulsória, ação renovatória e ação de despejo.

Porém conforme descrito no próprio art. 54-A, o contrato de locação sob medida possui particularidades que diferenciam de qualquer outro contrato de locação. Particularidades que geram benefícios ao locatário, tendo em vista que não ocorrerá o investimento inicial na imobilização de capital e sim no desenvolvimento do exercício da atividade.

Além do fato de concentrar os investimentos no desenvolvimento e ir pagando ao longo do contrato o valor da locação do imóvel, deve se falar do cálculo feito para se chegar ao valor da locação. Sendo necessário que siga as seguintes características<sup>6</sup>: tamanho do terreno, localização do imóvel, tempo

---

este a cumprir a multa convencionada, que não excederá, porém, a soma dos valores dos aluguéis a receber até o termo final da locação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18245.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18245.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020

4 Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - À prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

5 Art. 51. Nas locações de imóveis destinados ao comércio, o locatário terá direito a renovação do contrato, por igual prazo, desde que, cumulativamente: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18245.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18245.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

6 REIS, Thiago. **Built to suit: entenda como funciona essa forma de locação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/built-to-suit/>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2020.

de contrato e especificidades da estrutura. Esta terceira particularidade pode ocorrer, ou não, dependendo da especificidade da atividade empregada pelo locatário que, por exemplo pode ter como necessidade um determinado tipo de piso para desenvolvimento do seu negócio, caso de indústrias.

Por fim, outra característica que deve ser abordada é a do ponto de vista tributário. A modalidade de locação sob medida, geralmente é praticada por empresas de médio a grande porte e que em sua maioria se encontram no regime de tributação do lucro real do imposto de renda da pessoa jurídica. Portanto, podem essas empresas contabilizarem o pagamento mensal do aluguel como despesa operacional, reduzindo a base de cálculo tanto do imposto de renda, quanto da Contribuição Social sob o Lucro Líquido.

## **Utilização do Contrato de Locação sob Medida na Administração Pública**

O contrato de locação sob medida advém do direito imobiliário norte americano na década de 1950, sendo muito utilizado em empreendimentos como *shopping centers*, galpões e estabelecimentos industriais<sup>7</sup> possuindo como definição e conceitos originais, o que segue: <sup>8</sup>

An arrangement in which a property owner agrees to construct a building according to a tenant's exact specifications, and then to lease the property to the tenant, preferably on a long-term basis.<sup>9</sup>

O modelo norte americano chegou ao Brasil em 1997 com a lei de nº 9.514, e esta criou um sistema de financiamento de crédito imobiliário<sup>10</sup>. A lei 13.190 de 2015, incluiu no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (disciplinado na Lei 12.462/2011) no §3º do art. 1º<sup>11</sup> e reafirmou o prévio entendimento por parte do Tribunal de Contas da União a respeito do art. 24, X da Lei 8.666/1993<sup>12</sup>.

7 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva e BERTONCINI, Eduardo Junqueira. Contrato Built to Suit na Administração Pública: um novo modelo de contratação administrativa. 1ª edição. Editora Juruá. 2018. p.45.

8 JUNIOR, Luiz Antonio Scavone e PERES, Tatiana Bonatti. Lei do Inquilinato. 2ª edição. Editora Forense. 2017. Art. 54-A;

9 The Complete Real Estate Encyclopedia by Denise L. Evans, JD & O. William Evans, JD. (2007). Disponível em <<http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/built+to+suit>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

10 Op.cit. Lei do inquilinato.

11 Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: § 3º Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia. (Redação dada pela Lei nº 13.190, de 2015). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro.

12 Art. 24.É dispensável a licitação: X-Para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação

O acórdão veio diante de consulta realizada pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, e o entendimento foi de que se houver estudo técnico, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem a opção, visto que a única diferença entre um contrato de locação normal e o contrato de locação sob medida é a necessidade de se demonstrar a necessidade de se comprovar a impossibilidade de suprir a demanda de outras formas<sup>13</sup>

Diante do exposto, se conclui que a administração pública pode realizar um modelo de negócio. No entanto, certas peculiaridades quando se envolver a administração pública.

A primeira delas é quanto a possibilidade de reversão do bem ao final do contrato, desde que esteja previsto, o que tornaria o negócio em uma espécie de venda a longo prazo. Ainda se tratando dos valores do contrato, o valor pago a título de aluguel não pode ultrapassar o valor de 1% do bem locado, conforme é previsto nos §§ 2º e 3º do art. 47-A da Lei 12.462/2011<sup>14</sup>, que foi inserido pela lei 13.190/2015.

Cabe destacar que, na hipótese de edificação em terreno da Administração Pública, haverá a constituição de direito de superfície em favor do locador, conforme artigo 1.369 c/c art. 1.377 do Código Civil, para que este realize a construção do imóvel e sua posterior locação ao Poder Público pelo prazo contratado.

Por fim há de se falar da má administração pública que ocorre em todas partes do Brasil e do mundo. O potencial endividamento por parte da administração pública é grande, pois o contrato de *built to suit* possui como característica de ser de longa duração, comumente acima de dez anos, fato este que na melhor das hipóteses, contando com uma reeleição, passaria minimamente pela administração de dois governos diferentes. E que caso algum deles não cumpra com o estabelecido em contrato o valor a ser pago pela administração e consequentemente pela população tende a ser gigante, visto juros, correção e cláusulas de multa em cima de valores que costumam ser vultosos.

## O Procedimento Licitatório no Contrato de Built To Suit

O procedimento licitatório advém do fato do contrato de built to suit perdurar durante dez anos ou mais, portanto o negócio deve ser vantajoso para administração e muito bem planejado todo o certame. Conforme é pre-

---

e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

13 Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1264326/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1264326/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

14 Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

visto na obra de CARVALHO FILHO<sup>15</sup>, a licitação se trata de um instrumento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

A lei 8.666/1993 versa sobre normas a serem utilizadas em licitações e em seu art. 7º, §2º<sup>16</sup>, prevê a necessidade de um planejamento prévio anterior a licitação em casos de obras públicas, o que colabora com todo processo do contrato de *built to suit*, que por si só obriga um planejamento prévio por parte da administração, uma vez que irá perdurar durante longos anos. Além do planejamento prévio, há a fase do planejamento de licitação, que é o momento em que ocorre o estudo das soluções que podem vir a serem empregadas durante a contratação. Nesse momento são verificadas questões sobre o material a ser utilizado, questões de engenharia, com foco no custo e benefício<sup>17</sup>.

Há de se trazer à baila a hipótese de dispensa de licitação, que em casos específicos também pode ser utilizada no contrato de *built to suit*. Segundo Carvalho Filho<sup>18</sup>, a dispensa da licitação se dá pela particularidade, que o legislador resolveu tornar não obrigatório o processo licitatório. Havendo ainda a previsão no art. 37, XXI, da CRFB<sup>19</sup> combinado com a previsão de dispensa de licitação no art. 24, X da lei 8.666/93.

A dispensa da licitação possui dois requisitos para que ocorra, que são: a excepcionalidade e a taxatividade. No caso da implementação do modelo de contrato sob medida de imóvel em casos de construção de escolas, hospitais e fomento de energia sustentável, não resta dúvidas que ocorre o enquadramento no inciso X do art. 24, da Lei de Licitações. Se faz necessário que a administração pública demonstre que o imóvel é indispensável em razões de instalação e necessidade. Além do fato de que o imóvel não pode vir a extra-

---

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito Administrativo<sup>28º</sup>. Editora Atlas S.A. 2015. p.240;

16 Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência: § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acessado em 21 de agosto de 2020.

17 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva e BERTONCINI, Eduardo Junqueira. Contrato Built to Suit na Administração Pública: um novo modelo de contratação administrativa. 1ª edição. Editora Juruá. 2018. p.61.

18 FILHO, José dos Santos Carvalho. Direito Administrativo. 28ª ed. 2015. p.255.

19 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998): XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

polar o valor de mercado, devendo ocorrer avaliação prévia. Logo, para que ocorra o *built to suit*, deverá preencher os requisitos dos artigos 62, §3º, I da Lei de licitações<sup>20</sup> c/c art.54/A da Lei 8.245/1991, com previsão específica no art. 47-A da lei 12.462/2011. E sua dispensa licitatória no art. 24, c/c art. 37, XXI da CRFB.

A dispensa de licitação também possui a hipótese em casos que envolvam energia elétrica, prevista no inciso XXII do art. 24 da Lei de Licitações. Segundo Carvalho Filho<sup>21</sup>, este inciso advém da política de desestatização ou privatização, que procurou afastar os regimes de monopólio em serviços públicos.

Destarte, tanto o procedimento licitatório quanto o de dispensa dependem sempre da escolha do melhor prestador de serviço, ou o chamado de *Best Value for Money*. Em ambos os casos se faz necessário a elaboração de planejamento prévio de como irá transcorrer o serviço contratado pela Administração Pública e de como irá ocorrer a contraprestação da própria. Ou seja, o planejamento que irá dizer se será viável ou não o contrato ao longo dos anos, também será ele que verificará se é passível de hipótese de dispensa de licitação e será ele que definirá como serão tratados todos os problemas que podem vir a ocorrer durante o certame ou após ele. O planejamento vai muito além da previsão de gastos a serem feitos pela administração pública se tornando mais do que necessário para a seleção correta do procedimento licitatório correto a ser utilizado.

## ***Built To Suit* na Educação**

A utilização do *Built to Suit* pela administração pública possui uma enorme variedade de opções e uma delas é o emprego deste contrato na educação. Em sua obra, CRISTÓVAM e BERTONCINI<sup>22</sup> usam como exemplo o caso que ocorreu no município de Praia Grande no litoral paulista.

O município sofria de carência de imóveis que poderiam ser utilizados pela prefeitura, assim como a falta de recursos públicos para construção de novas escolas, fato este que se assola a realidade da administração pública bra-

<sup>20</sup> Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado; Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

<sup>21</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Direito Administrativo. 28ª ed. 2015. p.268.

<sup>22</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13190.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13190.htm)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

sileira.

Neste caso, o investidor ingressou no negócio com o terreno e a construção do imóvel, tendo a prefeitura a responsabilidade com pagamento ao longo de quinze anos, podendo ser renováveis e ao término do contrato, o bem estaria em posse do poder público. Afirmam os autores, que a economia feita pela prefeitura foi grande, ao passo de que a construção de sete escolas por meio deste modelo se equívaleu ao preço da construção de uma escola, através da compra do terreno e de toda obra arcada pelo poder público. Logo, pode-se afirmar que foi respeitado o princípio da eficiência, que busca os melhores resultados e estes possuem como definição a economicidade por parte do poder público e a maior promoção dos direitos fundamentais. Direitos estes, que se encontram no art. 6º na CRFB/88, como um direito social.

Com a Emenda constitucional de nº 95/2016, nomeada de emenda do teto dos gastos públicos, a Administração Pública com maior dificuldade para gastar com novos projetos e obras públicas. Esta Emenda Constitucional, só corrobora com o entendimento de aplicação do Built to Suit pela administração pública. Como pode ser visto no exemplo anterior, em que a construção de sete escolas pelo Built to Suit se equívaleu a construção de uma escola na metodologia normal.

## **Aplicação do Contrato do Built To Suit e Energias Sustentáveis**

A energia sustentável tem como conceito fontes de energia renováveis com renovação em escala de tempo humana e que possuem disponibilidade imediata de utilização e não se esgotam. Podem ser divididas entre fontes renováveis e não renováveis. As fontes de energia renováveis são geração automática e imediata pela natureza. De outra parte, fontes não renováveis são os casos que nem sempre haverá reposição, os exemplos são fontes fósseis e nucleares.

Os municípios podem se utilizar do *built to suit* na energia elétrica através de duas maneiras. A primeira possibilidade seria a padrão deste modelo de negócio, o município realiza o negócio com a empresa, que já realiza produção de energia elétrica através de painéis solares de captação de raio ultravioletas e a empresa adequa o imóvel de acordo com a demanda do município, podendo ainda haver um terceiro investidor que financiaria todo projeto.

A segunda possibilidade, o município, além de ser o locatário, fornece o terreno onde será realizado o negócio, o que desoneraria o valor do contrato e se adequaria aos requisitos de menor onerosidade e de que o imóvel esteja disponível. Assim, restaria somente ao locador produzir o produto contratado e disponibilizar para o município comercializar.

Apesar do alto custo das placas de energia solar, o valor do investimento ainda é pequeno, tendo em vista o montante que pode ser gerado de energia. Podendo ainda se utilizar critérios estabelecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica.

A realidade de muitos municípios do Brasil é de pouca população, exce- tuando as capitais e municípios ao seu redor. Portanto, a micro geração ou a minigeração se tornariam realidade para municípios com baixa população.

O que diferencia a micro geração da mini geração é a capacidade ge- ração de energia, a primeira possui o limite de 75 kW (setenta e cinco quilo- watts) e a segunda se caracteriza por produção acima da anterior e com limite de 5 MW (cinco megawatts) em todos os tipos de fontes de energia, exceto hidráulica que é estabelecido o limite de 3 MW (três megawatts)<sup>23</sup>.

O único problema deste tipo de energia é a sua produção em dias em que há baixa incidência de radiação solar, o que torna o método menos uti- lizado em certas localidades do país e do mundo. Todavia, a tecnologia vem evoluindo cada vez mais no ramo da produção de energia elétrica através de painéis solares e cientistas chineses<sup>24</sup> **já desenvolveram placas capazes de funcionar em dias de baixa incidência de raios solares e até mesmo du- rante a noite, ou seja, produção de energia limpa e ininterrupta.**

Logo, pode-se perceber que o projeto de *Built to Suit* nos casos de pro- dução de energia fotovoltaica pode ser altamente rentável para administra- ção pública. O gasto do município seria diluído ao longo dos anos, o que lhe oportuniza um maior investimento em placas para captação de energia solar, o que resultaria em obtenção de receita a curto prazo.

## **Built To Suit na Saúde Pública**

A saúde pública brasileira pode vir a ser uma grande beneficiária dessa modalidade de contratação. Passando por problemas como a falta de leitos até a escassez de recursos para profissionais, suprimentos médicos e instalação de novos hospitais, o built to suit surge para desafogar os cofres públicos.

Nessa linha, o Governo do Estado de Rondônia desenvolveu projeto para a construção de um hospital estadual de urgência e emergência na moda- lidade locação sob medida. O projeto teve por base um estudo da viabilidade econômica e financeira que apontou o built to suit como a melhor alternativa para o Poder Público.

A construção nesses moldes será pioneira na área da saúde, que até en- tão não havia utilizado essa forma de contratação. Dentre as vantagens, a edi- ficação de acordo com as necessidades e especificidades de um edifício hos- pitalar se destacam, principalmente pela complexidade do segmento. O custo do projeto também se torna um atrativo, uma vez que será diluído e pago em parcelas a longo prazo, em média de 10 a 20 anos, evitando também os gran- des gastos de início de obra.

23 Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/documents/656877/14913578/Caderno+tematico+Micro+e+Minigera%C3%A7%C3%A3o+Distribuida+-+2+edicao/716e8b-b2-83b8-48e9-b4c8-a66d7f655161>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

24 Disponível em: <<https://www.portalsolar.com.br/blog-solar/energia-solar/cientistas-chineses-criam-placas-de-energia-solar-que-funcionam-mesmo-com-chuva.html>>. Aces- sado em 01 de março de 2020.

Um exemplo do cenário da saúde no Brasil surgiu na pandemia. Devido ao aumento da demanda e da carência de leitos públicos, os governos foram obrigados a investir em hospitais de campanha para atender a população. Contudo, tais hospitais exigem um alto investimento inicial, além de não haver a reversão aos cofres públicos, uma vez que são desmontados a medida em que a demanda diminui.

Dessa forma, percebe-se que o *built to suit* será mais vantajoso para aumentar a capacidade de atendimento na saúde pública, além de diminuir os gastos com a construções de hospitais, possibilitando a realocação de recursos e a efetiva melhora no sistema de saúde.

## Conclusão

Diante da atual crise econômica que o Brasil já vivia e que hoje se agravou por conta da crise mundial causada pelo COVID-19, se faz necessária a utilização de meios econômicos pela administração pública. Meios estes que além de gerar economia, podem gerar oportunidades de melhor empregar o dinheiro não gasto com outro serviço, compra e afins.

De certa forma essa falta de interesse em investimentos ocorre da premissa do medo do “novo” e manutenção do “antigo”. O que já funciona não necessita de mudança, que irá gerar gasto, especialmente os de curto prazo. Governos somente se importam com seu período de mandato, não sendo interessante uma política de longo prazo, que ocorre no contrato de locação sob medida.

Essa discussão se torna ainda mais relevante na atual conjuntura, visto que os prejuízos econômicos causados pelo Corona Vírus jamais foram vistos por toda uma geração, crises mundiais como de 1929 são utilizadas como meio de comparação ao atual estado econômico que o mundo vive<sup>25</sup>. Outro viés que este contrato possui é o da sustentabilidade no que tange a produção de energias sustentáveis, que é outro problema vivido pela atual geração e que já sofre com impactos causados por políticas de não preservação do meio ambiente e que podem vir a gerar um colapso ambiental<sup>26</sup>.

O contrato na modalidade *built to suit* é uma oportunidade prevista em lei, que pode gerar maior economia para administração pública a curto prazo, uma vez que esta não terá que arcar com as custas iniciais do projeto e ainda terá o pagamento diluído em parcelas ao longo de mais de dez anos. Trata-se então de uma oportunidade de se gerar mais empregos, maior competição no mercado imobiliário, sustentabilidade, economia da administração pública e economia dos cidadãos. Há de se destacar o papel da administração pública

25 Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/04/09/coronavirus-e-pior-crise-economica-desde-grande-depressao-diz-diretora-do-fmi.ghtml>>. Acessado em 21 de agosto de 2020.

26 Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/blog/amelia-gonzalez/post/2019/06/21/reflexoes-sobre-o-colapso-ambiental-e-como-evita-lo.ghtml>>. Acessado em 21 de agosto de 2020.

de ter responsabilidade em defender e preservar o meio ambiente ecologicamente, pois esse direito se encontra no art. 225 da constituição<sup>27</sup>.

A partir deste artigo, conclui-se que com um bom planejamento, interesse e responsabilidade na administração pública, que o Brasil tem em mãos uma excelente oportunidade de melhor investir o dinheiro economizado com contrato de built to suit e de ainda conseguir cumprir com necessidades básicas da população como educação, saúde e uma política de proteção ambiental, conforme previstos no art. 6<sup>o</sup><sup>28</sup> e 23<sup>o</sup> da CRFB/1988.

## Referências

ABSOLAR. **Infográfico absolar**. Disponível em: <<http://www.absolar.org.br/infografico-absolar-.html>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020

ANEEL. **Manual de Microgeração e Minigeração Distribuída. Sistema de Compensação de Energia Elétrica**. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/documents/656877/14913578/Caderno+tematico+Micro+e+Minigera%C3%A7%C3%A3o+Distribuida+-+2+edicao/716e8bb2-83b8-48e9-b4c8-a66d7f655161>>. Acessado em 29 de fevereiro de 2020.

ANEEL. **Resolução normativa nº 482 de 17 de abril de 2012**. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

biO3. **Biomassa: a terceira fonte de energia mais usada no Brasil**. Disponível em: <<https://www.bio3consultoria.com.br/biomassa/>>. Acesso em 01 de março de 2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1998**. “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”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 março 2020

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Matriz energética e elétrica**. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e>>

<sup>27</sup> “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”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 fevereiro de 2020

<sup>28</sup> Art. 6<sup>o</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 21 de agosto de 2020.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 21 de agosto de 2020.

elétrica>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

EVANS, Denise L., JD e O. William Evans, JD. **The Complete Real Estate Encyclopedia**. Disponível em <<http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/built+to+suit>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Direito Administrativo**. 28ª ed. Editora Atlas. 2015.

GREENPEACE. **Planejamento energético para 2027 projeta um brasil mais sujo e ameaçado**. Disponível em: <[https://www.greenpeace.org/brasil/blog/planejamento-energetico-para-2027-projeta-um-brasil-mais-sujo-e-ameacado/?gclid=Cj0KCCQiA1-3yBRCmARIsAN7B4H3nu4sdG3E9o5zqNqf5aZ\\_d31j8oC7WfPqSkzHj0jYh7GI67aq5h2\\_8aApGTEALw\\_wcB](https://www.greenpeace.org/brasil/blog/planejamento-energetico-para-2027-projeta-um-brasil-mais-sujo-e-ameacado/?gclid=Cj0KCCQiA1-3yBRCmARIsAN7B4H3nu4sdG3E9o5zqNqf5aZ_d31j8oC7WfPqSkzHj0jYh7GI67aq5h2_8aApGTEALw_wcB)>. Acessado em 01 de março de 2020.

JUNIOR, Luiz Antonio Scavone. **Direito Imobiliário**. 9ª edição. Editora Forense. 2015

JUNIOR, Luiz Antonio Scavone e PERES, Tatiana Bonatti. **Lei do Inquilinato comentada**. 2ª edição. Editora Forense. 2017

ONU. **ONU e a mudança climática**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/mudanca-climatica/>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

PORTAL G1 DE NOTÍCIAS. **Preço do petróleo fecha em alta com tensão entre Irã e EUA**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/03/preco-do-petroleo-dispara-depois-da-morte-de-qassem-soleimani-chefe-da-guarda-revolucionaria-do-ira.ghtml>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

PORTAL SOLAR. **Cientistas chineses criam placas de energia solar que funcionam mesmo com chuva** Disponível em: <<https://www.portalsolar.com.br/blog-solar/energia-solar/cientistas-chineses-criam-placas-de-energia-solar-que-funcionam-mesmo-com-chuva.html>>. Acessado em 01 de março de 2020.

REVISTA USP. **Energias renováveis: um futuro sustentável**. ed.72, p. 6-15, dezembro/fevereiro 2006-2007. p. 6-15. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/13564/15382/>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

REIS, Thiago. **Built to suit: entenda como funciona essa forma de locação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/built-to-suit/>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2020.

SUPER INTERESSANTE. **Quanto petróleo é necessário para produzir um litro de gasolina?** Disponível em: <<https://super.abril.com.br/blog/oraculo/quanto-petroleo-e-necessario-para-produzir-um-litro-de-gasolina/>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1301 de 2013 referente ao processo 046.489/2012-6**. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%25AACORDAO-COMPLETO-1264326/D'TRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%25AACORDAO-COMPLETO-1264326/D'TRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

VALOR ECONÔMICO. **Enel inicia operação de usina solar no Piauí com**

**investimento de R\$ 14 bilhões.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/01/13/enel-inicia-operacao-de-usina-solar-no-piaui-com-investimento-de-r-14-bi.ghtml>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2020.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

**Flávia de Souza Rangel**

Mestranda em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá.  
Pós-Graduada em Direito Público e Direito Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Graduada pela Universidade Federal Fluminense.  
Procuradora do Município de Guapimirim/Rio de Janeiro. Advogada

**Thiago Gonçalves dos Santos Martins**

Doutorando em Ciências da Saúde pela Universidade de Coimbra e pela Universidade Federal de São Paulo. Mestre pela Universidade Federal de São Paulo. Graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Oftalmologista

## **Resumo:**

O presente artigo tem por objeto a utilização da inteligência artificial como motor de transformação das políticas públicas, cuja atualidade e inovação justifica a relevância temática. Utiliza-se como metodologia a pesquisa bibliográfica com objetivo exploratório, tendo por base uma perspectiva comparada por diferença entre dois países lusófonos. Problematisa-se a importação de ferramentas padronizadas como solução para a modernização tecnológica. Objetiva-se ressaltar a necessária observância das peculiaridades de cada sistema para definição e criação da tecnologia a ser adotada, sobretudo tendo em vista do potencial da política pública local para resguardar de forma mais efetiva os direitos humanos. Como resultado, a inteligência artificial no setor público deve ser fruto de um processo, o qual envolva o estudo das especificidades do local em que será concretizada, ao invés da simples aquisição de modelos já disponíveis no mercado para a esfera de Governo em que será implementada.

**Palavras-chave:** Inteligência artificial; Políticas públicas 4.0; Tecnopolítica.

## **Introdução**

No contexto da pandemia, em que as relações interpessoais foram intensificadas pelo uso da tecnologia, a inteligência artificial ganha ainda mais notoriedade. O impacto social da inteligência artificial é tema de diversos debates, audiências públicas, pesquisas, pois sua utilização está revolucionando

todas as searas. Dessa maneira, não seria diferente no âmbito das políticas públicas.

O presente artigo utilizou como metodologia a pesquisa bibliográfica com objetivo exploratório, sem o intuito de exaurir o tema, mas apenas iniciar a reflexão sobre essa nova forma de realizar as políticas públicas, problematizando-se a importação de tecnologias prontas para atender às infinitas e crescentes demandas que estão surgindo na era digital.

Dessa forma, contextualizamos inicialmente o conceito de políticas públicas segundo a doutrina tradicional, pontuando o marco teórico na elaboração do presente trabalho que adota a teoria multicêntrica. Em sequência, buscamos desenvolver a definição de políticas públicas 4.0, esclarecendo o referencial da quarta revolução industrial, também denominada por alguns como era da internet das coisas.

Ressaltamos que a padronização pode ser um caminho não frutífero no âmbito das políticas públicas 4.0, tendo em vista a necessária observância das particularidades de cada local no desenvolvimento das tecnologias a serem aplicadas nas políticas públicas, visto que sofrem interferência de fatores sociais, econômicos, culturais, jurídicos.

Por fim, fizemos uma breve comparação entre os dois países lusófonos, abordando o plano estratégico de desenvolvimento de inteligência artificial em Portugal, enquanto no Brasil ainda está em elaboração, assim como o arcabouço jurídico dos dois países, e finalmente dois aplicativos usados para monitoramento da disseminação da COVID na pandemia.

## **Políticas Públicas 4.0**

Em que pesem divergências quanto ao conceito de políticas públicas, nos filiamos à teoria multicêntrica, cuja definição não se restringe à atuação estatal. Dessa forma, diferentemente da corrente estatista ou estadocêntrica, por meio da qual só é considerada política pública aquela que decorre da atuação do Estado, para a corrente multicêntrica há outros protagonistas como a Sociedade e as Organizações Sociais.

Como bem elucidada Leonardo Secchi (2016, p.5), para configuração da política pública há dois elementos essenciais, quais sejam, a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Nesse contexto, o referido autor destrincha três nós conceituais para melhor entendimento da corrente multicêntrica, enfatizando sua posição nessa linha, considerando um conceito mais interpretativo. Ressalta ainda que a omissão em regra é ausência de política pública, e que as políticas públicas abrangem não apenas as diretrizes estruturantes (nacionais), como também as intermediárias e operacionais (municípios, regionais, estaduais).

Nesse ponto, convém lembrar que as políticas públicas locais realizadas pelos municípios no Brasil têm grande relevância, sendo reconhecida pelo direito internacional como uma ferramenta para impulsionar ações que vi-

sem resguardar de forma mais efetiva os direitos humanos (BUCCI, 2001, p. 17,18).

Não obstante, conforme defendido pela jurista Maria Paula Dallari Bucci (2001), há uma estreita relação entre as políticas públicas e os direitos humanos, independentemente de sua natureza, *in verbis*:

Considerando-se hoje a abrangência dos direitos fundamentais, que em sucessivos pactos internacionais, depois ratificados e internados nas ordens jurídicas nacionais, vêm sendo ampliados, a ponto de abranger hoje o direito síntese do desenvolvimento, deixo de separar dicotomicamente as políticas públicas das políticas sociais. Para essa definição, mesmo as políticas públicas relacionadas apenas medianamente com a concretização de direitos, tais como a política industrial, a política energética etc., também carregam um componente finalístico, que é assegurar a plenitude do gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo. Portanto, toda política pública pode ser considerada, nesse sentido, ao mesmo tempo política social.

Há uma estreita relação entre os temas das políticas públicas e dos direitos humanos. Pois uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos [...]. (BUCCI, *op. cit.*, p. 13).

Sob essa perspectiva, é perceptível que as políticas governamentais são apenas uma parcela das políticas públicas, estando inclusive inseridas dentro da mesma. Enfatiza-se que tais definições não devem ser confundidas com os seguintes termos: - “políticas de Estado”, ou seja, política de longo prazo; “políticas de Governo” – política atrelada ao gestor que ocupa o período eleitoral respectivo ao mandato (SECCHI, 2016, p.5).

Nós utilizamos o termo Políticas Públicas 4.0, tendo como referencial a quarta revolução industrial e essa nova era informacional, também chamada de era da internet das coisas.

A quarta revolução Industrial, segundo o autor Klaus Schwab, é alicerçada na revolução digital no que concerne a segunda era da máquina. Esclarece que “as tecnologias digitais, fundamentadas no computador, software e redes, não são novas, mas estão causando rupturas à terceira revolução industrial; estão se tornando mais sofisticadas e integradas e, consequentemente, transformando a sociedade e a economia global” (SCHWAB, *op. cit.*, p. 20).

Vale lembrar que o termo Indústria 4.0 consoante lições de Klaus Schwab, foi um termo cunhado na Alemanha na feira de Hannover em 2011, cuja denominação alude às “fábricas inteligentes”, ou seja, quando “os sistemas físicos e virtuais de fabricação cooperam de forma global e flexível” (SCHWAB, *op. cit.*, p. 20).

Dessa forma, em simetria, a utilização da inteligência artificial (IA) no ciclo de formação das políticas públicas, pode ser considerada um motor para

sua transformação, trazendo muitas consequências positivas para a sociedade como, por exemplo, o direcionamento mais específico para as necessidades de cada local previamente mapeado com o uso da tecnologia.

No entanto, devemos ter cuidado com a tendência de padronização. A tecnologia precisa considerar e refletir as particularidades de cada local. Para melhor compreensão, somente a título elucidativo, podemos fazer uma analogia com os relógios de sol, cujo princípio no seu funcionamento é o mesmo que o das políticas públicas, quicá das políticas públicas 4.0.

Dessa maneira, podemos notar que o relógio de sol construído em Portugal, por exemplo, não funcionaria bem no Brasil, pois no momento de sua construção é necessário ter como referência o norte, seja utilizando uma bússola ou a latitude do local, com o fito de posicionar o ponteiro de forma paralela ao eixo de rotação da terra (BRASIL. WIKIPÉDIA, 2020). Logo, para o correto funcionamento por meio da sombra refletida do ponteiro no mostrador do relógio de acordo com a posição do sol são necessárias informações específicas do local, assim como deve ocorrer com as políticas públicas 4.0.

## **Concretização dessa nova realidade das Políticas Públicas: breve comparação entre Brasil e Portugal**

Inicialmente, cabe pontuar que o Brasil ainda não elaborou seu plano estratégico de desenvolvimento de Inteligência artificial, ao contrário de muitos países, inclusive Portugal. Em recente resumo detalhado dos planos estratégicos de desenvolvimento de Inteligência Artificial de março de 2020, produzido pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio com o objetivo de pesquisar planos estratégicos de diversos países para auxiliar na elaboração da estratégia nacional brasileira, o IA Portugal 2030 é mencionado (BRASIL. INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO -ITS, 2020).

Sob essa perspectiva, Portugal ao estabelecer os objetivos no plano estratégico nacional, pontua que:

A aplicação crescente da IA também deve fortalecer a robustez da sociedade, construindo uma visão clara dos impactos da IA na democracia, privacidade, segurança, justiça, mercado de trabalho, transparência governamental e comercial e equidade. Embora a IA seja altamente perturbadora em todas essas dimensões, ela também fornece um conjunto de ferramentas poderosas para realmente melhorar a sociedade e a democracia (PORTUGAL. INCODE 2030, 2020).

Nessa mesma linha, no Brasil a Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTI) aprovou o requerimento n. 79/2019 (BRASIL, 2020) para realização de audiência pública, face ao impacto social da adoção da inteligência artificial nos diversos setores da sociedade, com o fito de subsidiar dois projetos de lei sobre a inteligência artificial, quais se-

jam: 1) PL 5691/2019: Política Nacional de Inteligência Artificial; 2) PL 5051/2019: princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil.

Insta salientar que, no que concerne ao plano jurídico, o tema dialoga com a proteção de dados. Vale lembrar que o tratamento dos dados pessoais na comunidade europeia é sujeito ao RGPD (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) - Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, cuja vigência iniciou em 25 de maio de 2018, conforme item 2 do artigo 99 (PORTUGAL. JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2020). Dessa forma, houve a superação da Diretiva 95/46/CE.

Nesse contexto, Portugal editou a lei 58/2019, de 08 de agosto de 2019 que revogou a lei 67/98 (PORTUGAL. PROCURADORIA-GERAL DISTRICTAL DE LISBOA, 2020), assegurando a execução do mencionado Regulamento da UE no plano nacional, sendo ainda um dos três últimos países que atualizou a legislação nacional após o implemento do RGPD (PORTUGAL. PÚBLICO, 2020). Não obstante, também houve a edição da lei n. 59/2019, de 08 de agosto de 2019, cujo objeto é o “tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, detecção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016” (PORTUGAL. DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO, 2020).

Em paralelo, no Brasil a Lei Geral de Proteção de Dados (lei 13.709/2018, de 14 de agosto de 2018) após um período de *vacatio* de 24 (vinte e quatro) meses para a maioria dos seus dispositivos (art. 65, II da LGPD) e apesar de um celeuma quanto a um novo adiamento, entrou em vigor em 18 de setembro de 2020 (BRASIL. PLANALTO, 2020; AGÊNCIA SENADO, 2020). No entanto, no que tange às sanções administrativas que poderão ser aplicadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, essas só entrarão em vigor em 01 de agosto de 2021 (art. 65, I-A c/c arts. 53, 54, 55 da Lei 13.709/2018). Nota-se que a ANPD é um órgão público, cuja estrutura já foi regulamentada pelo Decreto n. 10.474, de 26 de agosto de 2020, mas sua efetiva instalação ainda não ocorreu.

Nesse cenário, podemos ilustrar a necessidade de observância das especificidades de cada local no âmbito das políticas públicas 4.0 de saúde no contexto da pandemia. Portugal utilizou o aplicativo “Stayaway covid” (PORTUGAL. STAYAWAY COVID, 2020) que foi fundamentado na técnica do rastreamento digital por meio de *bluetooth* para identificação de pessoas que tiveram contato com pessoas contaminadas com COVID nos últimos catorze dias, preservando-se, contudo, o sigilo dos dados. Há a previsão do descarte desses dados após o fim da pandemia.

Refletimos que o mencionado “Stayway covid” não iria funcionar bem no Brasil se fosse simplesmente importado sem as adaptações necessárias, visto que se trata de realidades econômicas, sociais, culturais e mesmo jurídicas diferentes.

Diferentemente, no Brasil o aplicativo em operação é o “Dados do Bem” (BRASIL, DADOS DO BEM, 2020), por meio do qual não há o rastreamento digital para perquirir pessoas que tiveram contato recente com portadores de COVID. Ao contrário, há um preenchimento manual de um questionário de sintomas na plataforma do aplicativo e caso o indivíduo seja selecionado para realizar o teste de forma gratuita, poderá indicar pessoas que teve contato recente para esses se cadastrarem e responderem ao mesmo questionário. Observamos que há expressa ressalva que os dados não serão descartados após a pandemia, diferente do que ocorre com o aplicativo utilizado em Portugal, mas ambos resguardam a proteção dos dados dos usuários.

Para fins de percepção quanto à adesão da população, o aplicativo “Dados do Bem” até o dia 15 de outubro de 2020 já tinha sido utilizado por mais de um milhão de brasileiros. Cabe ressaltar que os usuários preenchem de forma manual um questionário de sintomas no aplicativo, podendo ser ou não sorteado para a realização do teste presencialmente. Nessa perspectiva, devido aos sintomas preenchidos pelos usuários em mais de 832 mil questionários, foram realizados mais de 201 mil testes para confirmação do diagnóstico de COVID 19. Dos testes realizados, 82 por cento (mais de 166 mil) apresentaram resultados negativos, o que pode ser explicado pela inespecificidade dos sintomas da COVID 19 (podem ser confundidos com outros resfriados comuns). Os sintomas mais comumente relatados foram tosse (62%), mialgia (62%), coriza (60,2%), perda de olfato e paladar (59,3%), febre (51,6%) e dor de garganta (45,1%), dados fornecidos pelo site oficial do aplicativo (BRASIL. DADOS DO BEM, 2020).

Em paralelo, não conseguimos encontrar dados oficiais que refletem a utilização do aplicativo “Stayaway Covid” pelos portugueses. Acreditamos que isso possa ser decorrência da própria tecnologia adotada em Portugal, segundo a qual há menor necessidade de colaboração do indivíduo, em razão do rastreamento digital, o que dispensa o preenchimento manual dos sintomas. No entanto, é necessário que o indivíduo baixe o aplicativo e deixe o *bluetooth* ligado.

Vale lembrar que o “Stayaway Covid” envia um alerta caso o usuário tenha estado próximo a alguém diagnosticado com COVID 19 (esse algoritmo exige que o usuário esteja com o *bluetooth* sempre ligado), permitindo que aquele possa avaliar o risco de sua exposição e das pessoas com quem convive. Após a realização do exame, as pessoas diagnosticadas recebem um código que, após a inserção no aplicativo, permite o aviso anônimo a todos que tiveram contato nos últimos catorze dias por mais de quinze minutos e a menos de dois metros de distância com o infectado. Destaca-se que somente os códigos gerados por profissionais do sistema nacional de saúde de Portugal são válidos (PORTUGAL, STAYAWAY COVID, 2020).

Ambos os aplicativos realçam a importância da participação popular no desenvolvimento de políticas públicas, já que quanto maior o número de participantes, maior a chance de rastreamento dos usuários e a diminuição da propagação pela identificação de focos de contágio do coronavírus. No en-

tanto, também é perceptível que há peculiaridades locais que vão influenciar o uso da inteligência artificial no ciclo de formação da política pública.

Corroborando com esse cenário, o autor Sérgio Amadeu Silveira (2017, p. 278) salienta que as “sociedades democráticas precisam assumir que o cenário atual é tecnopolítico”, afirmando que “sem dúvida, o setor público para atuar tecnopoliticamente deverá se aproximar mais das universidades e dos coletivos de cultura tecnológica, dos hackers e dos makers”. Nesse viés, o autor Sérgio Amadeu Silveira (*op. cit.*, p. 279) preconiza que a utilização de algoritmos no setor público deve ser decorrência de um processo, não sendo recomendável o tratamento como um simples produto padronizado a ser adquirido.

Acreditamos que se o aplicativo fosse construído em colaboração com os gestores, com base em uma prévia realidade do sistema público de saúde local e, só a partir de então, a tecnologia fosse desenvolvida, possivelmente teríamos resultados mais eficazes, em que pesem dificuldades inerentes nessa nova modalidade.

Nesse diapasão, a participação de gestores, administradores no direcionamento das tecnologias a serem desenvolvidas para utilização nas políticas públicas, com respaldo em informações específicas do local em que será implementada, é um diferencial na sua aplicabilidade, resguardando, portanto, de forma mais efetiva os direitos humanos.

## **Considerações Finais**

Concluimos que assim como um relógio de sol, o qual uma vez construído depende da posição geográfica em que se encontra para que exerça sua função corretamente, visto que essa depende da sombra projetada em decorrência da posição do sol naquele local específico, assim devem ser as políticas públicas, sobretudo na era digital, desenvolvendo-se tecnologias que observem a realidade local no que tange ao ciclo de políticas públicas.

Inferimos que cada local possui suas particularidades, as quais perpassam pelo plano econômico, cultural, jurídico, dentre outros. Dessa forma, o investimento em tecnologia deve ser uma diretriz dos novos tempos, não se restringindo apenas no âmbito de cada país, nem se permitindo a simples importação de modelos prontos.

Dessa maneira, o uso da inteligência artificial nas políticas públicas é uma realidade cada vez mais presente, sendo necessário vencer desafios de um mundo novo para seu melhor aproveitamento e efetividade, principalmente em cada comunidade local. Vislumbramos, portanto, o eterno paradoxo entre o mundo globalizado e as necessidades específicas de um local, ou até mesmo de cada setor da sociedade.

Sob essa perspectiva, esperamos que o Brasil trilhe o caminho já iniciado por diversos países, inclusive Portugal, não só elaborando o plano de estratégia nacional para a utilização da inteligência artificial, como também

investindo no desenvolvimento de tecnologias próprias, inclusive pelo setor público, para uma melhor navegação no desbravamento desse novo mundo, o mundo digital.

## Referências

BRASIL. AGÊNCIA SENADO. Notícias. **Lei Geral de Proteção de Dados entra em vigor**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/18/lei-geral-de-protecao-de-dados-entra-em-vigor>> Acesso em 12 de outubro de 2020.

BRASIL. DADOS DO BEM. **Iniciativa sem fins lucrativos visando uma gestão inteligente de recursos para atentar conter a pandemia do Covid-19**. Copyrights © 2020 - Dados do Bem. Site Oficial. Disponível em: <<https://dadosdobem.com.br/>> Acesso em 12 de outubro de 2020.

BRASIL. INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO -ITS. **Resumo detalhado dos Planos estratégicos de desenvolvimento de Inteligência Artificial**. Março de 2020. Disponível em: <<https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/03/RelatorioAI.pdf>> Acesso em 11 de outubro de 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm)> Acesso em 11 de outubro de 2020.

BRASIL. **Requerimento da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática nº 79, de 2019**. Requer a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PL 5691/2019, que institui a Política Nacional de Inteligência Artificial, e o PL 5051/2019, que estabelece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140113>>. Acesso em 11 de outubro de 2020.

BRASIL. WIKIPÉDIA, A ENCICLOPÉDIA LIVRE. **Relógio de sol**. Disponível em <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Rel%C3%B3gio\\_de\\_sol](https://pt.wikipedia.org/wiki/Rel%C3%B3gio_de_sol)>. Acesso em 11 de outubro de 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001 (Cadernos Pólis, 2), p. 5-16.

JUNIOR, Nelson Saule. Políticas Públicas Locais. Município e Direitos Humanos. *In* BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001 (Cadernos Pólis, 2), p. 17-31.

PORTUGAL. **Aplicativo STAYAWAY COVID. Site oficial**. © 2020 INESC TEC. Disponível em: <<https://stayawaycovid.pt/>>. Acesso em 12 de outubro de 2020.

PORTUGAL. DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO. **Lei n.º 59/2019**. Aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/123815983/details/maximized>>. Acesso em 11 de outubro de 2020.

PORTUGAL. INCode 2030. **AI Portugal 2030. Estratégias. Objetivos.** Disponível em: <<https://www.incode2030.gov.pt/en/ai-portugal-2030>>. Acesso em 11 de outubro de 2020.

PORTUGAL. PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL DE LISBOA. **Lei da Protecção de Dados Pessoais Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro** (Revogado pelo: Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto). Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_revogado.php?nid=156&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_revogado.php?nid=156&)> Acesso em 11 de outubro de 2020.

PORTUGAL. PÚBLICO. PROTECÇÃO DE DADOS. Notícias. **Novas leis de protecção de dados entram em vigor.** Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/08/08/sociedade/noticia/novas-leis-protecao-dados-entram-vigor-1882882>>. Acesso em 11 de outubro de 2020.

PORTUGAL. JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do parlamento europeu e do conselho de 27 de abril de 2016 relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE** (Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>>. Acesso em 11 de outubro de 2020.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**/Klaus Schwab; tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Governo dos algoritmos. *In* **Revista de Políticas Públicas**, Vol. 21, n. 1, 2017, p. 267-281. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3211/321152454013>>. Acesso em 14 de outubro de 2020.

# PROTEÇÃO SOCIAL E CUIDADO: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO EXÉRCITO BRASILEIRO

**Luana Pereira Carneiro**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Oficial do Exército Brasileiro e Mestranda do Programa de Pós-Graduação Humanidades em Ciências Militares do CEP/FDC

## **Resumo:**

No âmbito do Exército brasileiro o perfil militar é aglutinado por cobranças pelo desenvolvimento de habilidades profissionais e atitudinais que refiram o padrão militar conservado institucionalmente, tais exigências revelam processos estressores vividos em maior e/ou menor grau. Representados socialmente por extremos como algozes e/ou como heróis, pouco se sabe sobre o contexto objetivo e subjetivo da carreira e, sobretudo, da vida dos militares e de suas famílias, em especial daqueles que compõem as Forças Armadas. Indicamos ações voltadas à proteção social e cuidado aos militares do Exército Brasileiro, considerando que o perfil produzido institucionalmente e incorporado socialmente caracteriza o militar como forte e imbatível e rebete nas práticas de proteção social e cuidado. O artigo visa por ações sistemáticas voltadas para a manutenção do bem-estar dos militares e de suas famílias, por meio de iniciativas organizacionais, preventivas e interventivas.

**Palavras-chave:** Militares; Exército Brasileiro; Proteção Social.

## **Introdução**

A profissão militar está condicionada juridicamente pelo disposto no Estatuto dos Militares (BRASIL, 2019). Sendo assim, esses profissionais compõem um estrato social inscrito em uma sociabilidade particular, sob normativa que imputa demandas e exigências específicas.

Por terem direitos e deveres particulares, as dinâmicas sociais e profissionais destes sujeitos se diferenciam das dos demais cidadãos brasileiros. Como resultado disso, pode-se identificar a ausência de assistência e acesso a determinados direitos sociais e por outro lado, a previsão de um conjunto de coberturas que podem corresponder a um sistema de ações protetivas próprias.

A segurança de renda garantida aos militares, além de ser uma interdição para o acesso a um conjunto de políticas sociais setoriais, traduz ao imaginário social e em certa medida institucional, certo grau de “imunidade” a estes profissionais, ainda que identifique-se a exposição e vulnerabilidade que vivenciam dada a opção por esta carreira.

Diante disso, o Ministério da Defesa - órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, bem como os Comandos das Forças - reconhecem as diversas expressões da *questão social*, que manifestam a possibilidade da existência de circunstâncias de vulnerabilidade entre os militares e suas famílias, entendendo-as como situações que devem ser enfrentadas mediante a interseção entre a implementação de políticas sociais públicas nacionais, e ações institucionais geridas, em especial, pelas Forças Armadas Singulares. Com isso, a referida instância superior vem traçando de forma sistematizada, sobretudo nos últimos 20 anos, ações de assistência, buscando garantir o bem-estar social do seu pessoal.

É a partir desta perspectiva que se concretizou a Política de Assistência Social das Forças Armadas, por meio da Portaria Normativa N° 1173/MD proposta em 2006. A partir desta publicação, cada Força Singular passou a estruturar de forma sistemática, ações protetivas buscando seguir a diretriz de interoperabilidade<sup>1</sup>. Desde então, o Exército brasileiro tem organizado as ações socioassistenciais com fins protetivos e de cuidado ao seu público interno e à família militar.

Pelo exposto, o presente artigo busca partilhar algumas considerações sobre a vida e a carreira militar, propondo reflexões sobre um campo pouco conhecido e evidenciado nos estudos e pesquisas acadêmicas. Para isto, tomamos como foco, a análise das especificidades da carreira militar e dos esforços institucionais empenhados, nas ações de proteção e cuidado à dimensão humana no Exército brasileiro, tendo como referência, as normativas que sistematizam estas ações, bem como a experiência obtida como assistentes sociais e pesquisadoras vinculadas a Foça Verde-Oliva.

## **A Profissão Militar no Brasil**

A imagem do militar do Exército é historicamente identificada institucional e socialmente com a figura do herói, do sujeito destemido, que corresponde a valores e tradições peculiares que forjam patriotismo, civismo, fé na missão, amor à profissão, espírito de corpo e coragem, conforme disposto no Manual de Fundamentos EB20-MF10.10.

De certo, estes adjetivos são atributos reafirmados pela instituição como indispensáveis para que o militar não somente prossiga na carreira com êxito, mas que referencie exemplo positivo para a sociedade. Logo, exige-se deste

1 O conceito de interoperabilidade entre as Forças Singulares fora reafirmado na Política Nacional de Defesa (2012) e refere ação de interoperar, de trabalhar em conjunto, o que para a ação específica de prestação de assistência social deveria conferir padronização aos processos.

sujeito prudência, rendimento e sucesso em todos os aspectos, a saber, profissionais e pessoais.

As referidas demandas impostas aos indivíduos que optam pela “carreira das armas” são padronizadas pelas características da profissão militar, quais sejam:

risco de vida, sujeição a preceitos rígidos de disciplina e hierarquia, dedicação exclusiva, disponibilidade permanente, mobilidade geográfica e vigor físico, restrições a direitos trabalhistas, formação específica e aperfeiçoamento constante, vínculo com a profissão, proibição de participar de atividades políticas, proibição de sindicalizar-se e de participar de greves ou de qualquer movimento reivindicatório, consequências para a família (ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO)

Ainda sobre a profissão militar, Celso Castro (1990) destaca, tendo como foco a formação dos oficiais do Exército na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), que neste estabelecimento de ensino, o cadete, após realizar o Curso Básico, tem de escolher a Arma (infantaria, cavalaria, engenharia, artilharia, comunicação, material bélico ou intendência), conforme a classificação obtida, através de seu desempenho no processo de formação.

O autor refere que a escolha da Arma rebate instantaneamente no local onde o militar irá servir, podendo permanecer em sua cidade e/ou estado natal ou não. Identificamos assim, que as escolhas realizadas no período inicial da vida e carreira impactam em sua trajetória profissional e pessoal ao longo de sua vida.

Em se tratando exclusivamente do militar, a referida escolha interfere nas questões relacionada ao afastamento da família de origem e vínculos territoriais, (re)adaptação cultural e social nas diferentes regiões do Brasil e por vezes em áreas inóspitas, na execução de atividades operacionais, as quais apresentam certo risco à integridade física e à vida e, na exigência de dedicação exclusiva sem horários determinados para início e fim. Em paralelo, quando os referidos militares constituem famílias, as exigências descritas acima, na maioria das vezes, se estendem aos seus membros, sobretudo aos cônjuges.

Mesmo diante das peculiaridades inerentes a profissão, o militar ao incorporar às Forças Armadas é o indivíduo que compromete a vida e a carreira à disposição da Força. Esse compromisso torna-se ativo quando há o juramento à bandeira nacional, ao conduzir o militar a sacrificar sua própria vida em favor da Pátria.

As exigências de rendimento diante das demandas impostas pela carreira, a execução de atividades eminentemente operacionais, que demandam a superação das capacidades físicas e psicológicas, bem como o cotidiano das atividades nas organizações militares estão entre os elementos estressores perenes presentes na carreira militar. A estes elementos acrescentam-se outros vivenciados concomitantemente pelos membros de suas das famílias.

As exigências cotidianas do exercício da carreira aliam-se a outras que

por mais que conhecidas e esperadas pelos militares e suas famílias impactam em seus modos de vida em contextos e situações precisas. Na pesquisa direcionada a conhecer os rebatimentos da separação entre militares e familiares devido, a circunstância de emprego em missões de paz Celestino et. al (2020), coletou relatos de profissionais que ressaltaram, a família como elemento de preocupação no transcurso do desenvolvimento da missão “Existe a preocupação quanto à saúde deles no período em que eu estiver fora e isso pode interferir no meu melhor desempenho na missão. Minha preocupação é quem vai cuidar deles se ficarem doentes enquanto eu estiver fora”. (CELESTINO et.al, 2020)

Sendo assim, apesar dos militares serem vistos como figuras fortes e inabaláveis e sua condição de vida ser identificada como segura, devido a sua segurança de renda, as exigências de rendimento e as cobranças individuais e coletivas impõem a estes, a abdicação do seu cuidado e proteção e por vezes o de suas famílias.

Ainda que ações pontuais voltadas à prestação de assistência aos militares e seus dependentes<sup>2</sup> possam ser identificadas ao longo do desenvolvimento histórico do país e das Forças Armadas nacionais, tais ações atuavam em contextos de exceção quando do adoecimento e/ou morte do militar.

As ações propostas a partir da década de 1990 e, sobretudo nos anos 2000 evidenciam esforços por parte do Ministério da Defesa e das Forças Armadas singulares para a prestação de cuidado e assistência aos militares e suas famílias, em uma perspectiva integral e intersetorial reconhecendo, potenciais vulnerabilidades e desproteções que são consequências próprias da carreira.

## **Exército Brasileiro protegendo a família militar**

Neste trabalho adotamos o conceito de proteção relacionando-o a proteção social<sup>3</sup>. Em se tratando do cuidado<sup>4</sup> partimos de sua análise como prática social voltada à manutenção e/ou recuperação do bem-estar individual e coletivo, bem como a promoção de ações voltadas à prevenção de seus prejuízos.

A exemplo do disposto por Celestino (2019), o Exército como instituição nacional desempenha, sob forma de políticas públicas, ações voltadas ao cumprimento de sua atividade fim, qual seja, a defesa do país. Para isto entende-se a necessidade de manutenção da tropa em condições e prontidão, no

2 A criação do Hospital Real Militar Ultramar (1808), a fundação do Imperial Colégio Militar no Rio de Janeiro (1889) e a criação da Legião Brasileira de Assistência (1942).

3 Por proteção social compreendemos o conjunto de ações voltadas à redução e prevenção de vulnerabilidades, riscos, vitimizações e fragilidades. Tais esforços são objetivados por meio de políticas sociais desenvolvidas prioritariamente pelo Estado e suas instituições acrescidas, dos demais entes que compõem cenário político de uma dada nação. Para a compreensão do desenvolvimento da proteção e das políticas sociais no Brasil vide SANTOS (1979), LAURELL, (2009), PEREIRA (2009) e BEHRING e BOSCHETTI (2009).

4 O cuidado como categoria analítica é apropriado largamente pelos estudos da área da saúde. Para a presente construção nos apropriamos do cuidado como prática social refletindo o proposto por TRONTO (1998).

sentido de atender as demandas que lhes sejam impostas, as quais podem ser identificadas em uma crescente, sobretudo nas últimas duas décadas<sup>5</sup>.

*Pari Passu* a maior demanda pelo emprego de militares do Exército, em operações nacionais e internacionais identificamos, a evolução do entendimento, quanto à importância de se pensar ações protetivas para estes sujeitos e suas famílias, tendo o conceito de dimensão humana emergido em âmbito institucional, sendo sua atenção destacada entre os objetivos estratégicos. A atenção à dimensão humana no Exército brasileiro passa a ser sistematizada voltada à chamada família militar<sup>6</sup>.

Quando analisamos as iniciativas do Exército Brasileiro quanto à proteção social voltada à família militar, identificamos que para além das formas tradicionais de suporte materializadas por ações de saúde e educação, as ações de assistência social despontam no contexto institucional executadas, por meio de programas sociais estruturados para atender as necessidades dos militares e de suas famílias.

Considerando a diretriz dispostas pelo Ministério da Defesa na portaria 881 de 2010, a qual aprovou as diretrizes para o desenvolvimento dos programas da política de assistência social das Forças Armadas, um conjunto de ações sistemáticas foram estruturadas pela Diretoria de Civis, Pensionistas e Assistência Social (DCIPAS), sistematizadas nos programas sociais que sedimentaram a partir de 2016, a ação de assistência social, quais sejam: Programa de Atendimento Social às Famílias dos Militares e Servidores Civis participantes de Missões Especiais (PASFME), Programa de Prevenção à Dependência Química (PPDQ), Programa de Apoio à Pessoa com Deficiência (PAPD), Programa de Preparação e Apoio para a Reserva e Aposentadoria do Exército Brasileiro (PPREB) e Programa de Apoio Socioeconômico (PASE), Programa de Valorização da Vida (PVV). Quanto à execução de tais programas sociais, a fonte de arrecadação dos recursos financeiros disponíveis para aplicar nas ações socioassistenciais do EB, ficam a cargo do Departamento Geral de Pessoal (DGP) que distribui para a DCIPAS, diretoria responsável pela organização e gerenciamento da descentralização de crédito às OMs/OMS executoras dos Programas da DCIPAS.

Dentre os programas apresentados, o PASFME é o precursor dos programas sociais executados pela DCIPAS. No ano de 2014, o Comando do Exército estreitando a diretriz do Ministério da Defesa aos cuidados dos núcleos familiares daqueles militares ou servidores civis empregados em missões especiais, aprovou o Programa de Atendimento Social às Famílias dos Militares e Servidores Civis participantes de Missões Especiais - PASFME (COMANDO DO EXÉRCITO, 2014). Este tem como público-alvo a tropa, o servidor civil ou militar em caráter individual, estendendo aos seus res-

5 Relacionamos aqui a demanda pelo emprego de militares em missões de paz com destaque à participação do Brasil na missão de paz do Haiti e as ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

6 Para a categoria família militar nos apropriamos do disposto na obra de Castro (2018).

pectivos familiares. Participam de missões especiais, aqueles que estejam em missão externa à sua guarnição de origem, com finalidade de manutenção da paz, ou em situação de Garantia da Lei e da Ordem – GLO de determinado território, ou dando suporte em cenário de desastres naturais ou calamidades públicas, ou em outras situações extraordinárias.

As ações socioassistenciais previstas no PASFME são substanciadas pelo apoio às famílias dos militares ou servidores enquanto participam das missões externas, na qual cada SSAS/RM é responsável pelo acompanhamento psicossocial, tornando o apoio profissional acessível em quaisquer circunstâncias adversas à família, considerando que ela se encontra, de certa forma, desprotegida no período da ausência do militar ou servidor em missão que, geralmente, é o(a) principal provedor(a) do lar.

Outro procedimento previsto pelo PASFME é a prática interdisciplinar na visita domiciliar aos familiares, para fins de assistir a dinâmica social e fazer orientações necessárias, tendo por parâmetros as políticas públicas disponíveis, tornando-as acessíveis. Estes mecanismos fazem parte da atenção de modo indireto, implementando ação de apoio que expressa a atenção institucional na falta do militar/servidor.

Sobre a implantação do PPDQ na Força Terrestre, este pode ser considerado como um avanço na atenção da saúde física e mental da família militar, abrangendo tal cuidado aos alunos dos Colégios Militares e dos demais órgãos de formação sob o âmbito do Exército. Dada importância, pode-se visualizar, nos seus objetivos, o destaque da conscientização quanto ao dano que o uso abusivo de álcool e outras drogas pode causar à saúde do usuário e daqueles que o cercam. No âmbito da Força, o avanço deste programa dá-se na medida em que, a dependência química é compreendida como uma questão de saúde deslocada do espectro da punição e disciplina militar.

A respeito do PAPD, este faz interlocução diretamente com as políticas públicas disponíveis para os portadores de deficiência. Assim, este programa realiza ações integralizadas com fins de promover a acessibilidade, contribuindo na inclusão social e no exercício da cidadania. Além disso, o programa tem por finalidade sensibilizar e capacitar os integrantes das Organizações Militares e familiares de pessoas com deficiência para melhor acolhê-los.

Outro aspecto que refere ares de inovação, no que concerne à proteção social é revelado pela PPREB, que foi implantado para contribuir no planejamento do cotidiano da transição de militares da ativa, com mais de vinte e cinco anos de serviço, para a reserva. As ações socioassistenciais, neste sentido, são caracterizadas por medidas socioeducativas por meio de palestras que tratam de assuntos relativos aos cuidados da saúde, incentivos à prática de atividades de lazer, organização e planejamento financeiro.

A exemplo do que fora percebido em instituições nas quais, os profissionais permanecem por longo período da vida, no Exército a simbiose entre vida e trabalho é vivenciada de forma intensa, assim como a o deslocamento quando da ida para a reserva. O referido programa fora pensado para propor

reflexões gradativas aos militares próximos de vivenciar este evento que por vezes, revela experiências traumáticas para o próprio militar e para sua família.

Relativo à criação do PASE, este programa social foi estabelecido para prestar assistência aos militares e dependentes, por meio do repasse de recursos financeiros com fins de ampará-lo enquanto supera o momento de crise financeira ou a momentânea vulnerabilidade social. Paralelo a este está a possibilidade de concessão de auxílio emergencial financeiro em casos de três tipos de circunstâncias específicas: em necessidade de assistência à saúde (tratamento médico e medicamento de custo elevado não coberto pelo Fundo de Saúde do Exército - FUSEx), em caso assistência de sinistro (quando há perda e danos de bens essenciais sem cobertura de seguro) e em situação caracterizada como emergencial.

No que concerne ao PVV, programa social voltado para assuntos relativos ao suicídio, tais como ideações, tentativas, comportamento suicida, depressão, dentre outros. Pode-se considerar que o enfrentamento da questão parte do reconhecimento do suicídio como um problema de saúde pública que rebete de forma muito específica nos militares, profissionais que possuem fácil acesso a armamentos e munição e que desenvolvem atividades identificadas como de alto risco de prejuízo à saúde e à vida.

## Conclusão

Na Força Terrestre importa destacar que, as iniciativas de proteção social no decorrer dos últimos 20 anos partem da compreensão da importância da assistência social como elemento que pode influir positivamente para a manutenção e preservação da *performance* do militar. Este entendimento possibilitou em 2016, a aprovação dos programas sociais, os quais unidos em ações planejadas e sistemáticas constituíram o Sistema de Assistência Social do Exército (SASEX) proposto pela Portaria no 114-DGP de 04 de julho de 2016.

As ações de assistência e a proteção e o cuidado nelas previstas vieram a somar às ações de saúde e educação, na conjugação de um compêndio de instrumentos voltados para a prevenção de vulnerabilidades aos militares e suas famílias que podem ser apropriados não só no cotidiano de trabalho nas Organizações Militares, mas igualmente quando da ocorrência de situações e contextos particulares, a exemplo das missões de caráter especial, que demandam o afastamento familiar por longos períodos.

As iniciativas referidas reconhecem os rebatimentos da carreira militar não só para os indivíduos que ingressam “na carreira das armas”, mas identificam também, a especificidade desta profissão e as demandas a ela impostas, as quais impactam na vida dos membros de sua família. Nesta circunstância foi possível refletir que, a segurança de renda proporcionada pela estabilidade e pela remuneração, não são suficientes para a garantia da proteção de sujeitos que juram exercer sua atividade “sob o sacrifício da própria vida”.

É possível concluir que apesar da trajetória percorrida, as ações de assistência social e as noções de proteção e cuidado no Exército brasileiro, ainda são compreendidas como subsidiárias, haja vista, a atividade fim da instituição estar voltada à defesa e, conforme presente no discurso institucional, sua prioridade ser o preparo para o combate e para a guerra.

Argumentamos que as referidas noções não são excludentes e sim complementares. Buscamos reforçar a legitimidade de processos e ações que foquem no militar enquanto pessoa, identificando que no profissional que atuante, há o que é do humano, contendo suas fragilidades e limites, mas também suas habilidades e potencialidades.

## Referências

ADÃO, Maria Cecília de Oliveira. Projeto e individualismo: considerações sobre a adesão das esposas ao projeto profissional dos oficiais do Exército brasileiro. *In*: CASTRO, Celso. **A família militar no Brasil**. Transformações e permanências. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete; **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 19 nov. 2020

BRASIL. [Lei nº 13.954 de 16 dez. 2019]. **Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares) e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm). Acesso em 08 ago. 2020.

COMANDO DO EXÉRCITO. [Portaria nº 062, de 4 fev. 2015]. **Aprova o Programa de Apoio Socioeconômico (PASE)**. Brasília, DF: Boletim do Exército, nº 07/2015, p. 64, de 13 fev. 2015.

COMANDO DO EXÉRCITO. Departamento Geral do Pessoal. [Portaria nº 237, de 9 nov. 2016]. **Aprova as Instruções Gerais do Programa de Preparação e Apoio para a Reserva e Aposentadoria do Exército Brasileiro (PPREB)**. Brasília, DF: Boletim do Exército, nº 46/2016, p. 29, de 18 nov. 2020.

COMANDO DO EXÉRCITO. Departamento Geral do Pessoal. [Portaria nº 338, de 9 nov. 2016]. **Aprova o Programa de Atendimento Social às Famílias dos Militares e Servidores Civis participantes de Missões Especiais (PASFME)**. Brasília, DF: Boletim do Exército, nº 46/2016, p. 43, de 18 nov. 2016.

COMANDO DO EXÉRCITO. Departamento Geral do Pessoal. [Portaria nº 338, de 9 nov. 2016]. **Aprova as Instruções Reguladoras do Programa de Apoio à Pessoa com Deficiência (PAPD) no âmbito do Comando do Exército**. Brasília, DF: Boletim do Exército, nº 46/2016, p. 64, de 18 nov. 2016.

COMANDO DO EXÉRCITO. Departamento Geral do Pessoal. [Portaria nº 183, de 12 de set. 2016]. **Aprova as Instruções Gerais para elaboração e implantação do Programa de Prevenção à Dependência Química no âmbito do Comando**

**do Exército (PPDQ)**. Brasília, DF: Separata ao Boletim do Exército, nº 37/2016, p. 64, de 18 nov. 2016.

COMANDO DO EXÉRCITO. Departamento Geral do Pessoal. [Portaria nº 114, de 04 de jul. 2016]. **Aprova as instruções reguladoras para o funcionamento do Sistema de Assistência Social do Exército**. Brasília, DF: Boletim do Exército, nº 27/2016, p. 40, de 8 jul. 2016.

COMANDO DO EXÉRCITO. Departamento Geral do Pessoal. [Portaria nº 151, de 04 ago. 2016]. **Aprova o Programa de Valorização da Vida**. Brasília, DF: Boletim do Exército, nº 32/2016, p. 97, de 12 ago. 2016.

COMANDO DO EXÉRCITO. Departamento Geral do Pessoal. [Portaria nº 1.737, de 30 dez. 2016.] **Aprova o Programa Educar é a Nossa História**. Brasília, DF: Boletim do Exército, nº 01/2017, p. 11, de 06 jan. 2017.

CASTRO, Celso. **O Espírito Militar. Um Antropólogo na Caserna**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1990.

CELESTINO, Sabrina (org.). **Políticas Públicas, Forças Militares**. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

CELESTINO, Sabrina. NEVES, Angela Nogueira (org.). **Missões de Paz: Teoria e Dimensão Humana**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO. **Portaria 012 de 29 de janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Fundamentos EB20-MF10.101 O Exército Brasileiro, 1. ed. 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/documents/10138/6563889/Manual++O+Ex%C3%A9rcito+Brasileiro/09a8b0d2-81d0-4a69-a6ea-0af9a53eaf45>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA DEFESA. [Portaria nº 1.173, de 6 set. 2006]. **Aprova a Política de Assistência Social das Forças Armadas**. Brasília, DF: Boletim do Exército nº37/2006.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Secretaria Geral do Exército. Comandante do Exército. [Portaria nº 884, de 4 de nov. 2008]. **Aprova as Normas para a Assistência Social no Exército**. Brasília, DF: Boletim do Exército nº45/2008, de 7 nov. 2008.

MINISTÉRIO DA DEFESA. [Portaria nº 881, 26 mai. 2010]. **Aprova as diretrizes a serem observadas pelas Forças Armadas no desenvolvimento dos Programas de Assistência Social**. Brasília, DF: Boletim do Exército nº 25/2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SILVA, C. R. **O Exército como Família: etnografia sobre as vilas militares na fronteira**. Tese (Doutorado em Antropologia Social). São Carlos: UFSCar, 2016.

TRONTO, Joan Claire. **An Ethic of Care. Generations**. Vol.22 California. Fall, 1998.

# DIREITO À EDUCAÇÃO E POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS EM TESES SOBRE A LEI 12.711/2012

**Laélia Portela Moreira**

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá – Doutora em Educação

**Elizabeth da Silva Guedes**

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá – Mestre em Educação e Doutoranda em Educação

## **Resumo:**

A educação superior brasileira passou por intenso processo de reconfiguração que implicou a diversificação de formatos institucionais e de modalidades da oferta além de interiorização e regionalização das Instituições de Educação Superior (IES), que passaram a incorporar um público mais diferenciado socialmente, como resultado de políticas como a reserva de vagas em IES públicas e o Prouni e o FIES, no setor privado. O artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa que analisa 30 teses defendidas na área da Educação sobre a reserva de vagas em instituições brasileiras no período de 2012 a 2018. Trata-se de uma metapesquisa, na qual são analisadas as características epistemológicas de trabalhos acadêmicos sobre o assunto. Ampara-se no conceito de direito à educação e epistemológica e metodologicamente no Enfoque das Epistemologias da Pesquisa em Política Educacional. Os primeiros resultados sistematizam as temáticas e perspectivas teóricas apresentadas no conjunto das teses.

**Palavras-chave:** Direito à Educação; Ações Afirmativas; Lei 12.711.

## **Introdução**

No Brasil, a discussão acerca da necessidade de implementação das ações afirmativas data das últimas décadas do século XX e do início do século XXI, e ganhou destaque na mídia após a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, (SOUSA E PORTES, 2011), quando a delegação oficial brasileira se comprometeu a lutar contra a discriminação racial e se propôs a adotar ações afirmativas a favor da po-

pulação afrodescendente, o que se concretizou posteriormente na adoção de cotas para afrodescendentes nas universidades públicas. Até então, segundo os autores, o Brasil não tinha políticas públicas de caráter étnico-racial para a entrada desses sujeitos nas universidades públicas e ignorava os resultados de grandes pesquisas que apresentavam os negros em situações de exclusão devido a velados preconceitos raciais.

As ações afirmativas são definidas pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania como políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos, buscando oferecer igualdade de oportunidades com os objetivos de reverter a representação negativa dos negros, promover a igualdade de oportunidades e combater o preconceito e o racismo.

O início da implementação dessas políticas de ampliação do acesso ao ensino superior ocorreu na primeira metade da década de 2000, no setor público, por iniciativas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de Brasília (UNB) e Universidade do Norte Fluminense (UENF) e, no setor privado, com a instituição do Prouni, pela Lei nº 11.096, de 2005. A instituição dessas políticas vem transformando gradativamente o panorama da educação superior, no país e, um pouco mais de uma década e meia depois das primeiras experiências, é possível afirmar que, de uma maneira geral, os *campi* universitários apresentam, hoje, um panorama mais diversificado, plural e heterogêneo, com grande representação de estudantes negros e procedentes de escolas públicas, muitas vezes os primeiros da família a terem acesso à educação superior.

Segundo informações do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (FREITAS et. al., 2020), que pesquisou as Ações Afirmativas em IES Federais e Estaduais, com base em dados de 2018, atualmente a implementação das cotas favorece oito grupos, que levam em conta a situação econômica dos candidatos e podem ser classificados genericamente em racial, não-racial e de pessoas com deficiência, combinando, ao fim e ao cabo, os três critérios.

Segundo Gomes e Oliveira (2012), os estudos sobre o ensino superior podem ser divididos em quatro grandes linhas, de acordo com o foco privilegiado: (1) Análise dos processos de formulação e implementação, que podem ser centralizados, consultivos e participativo-democráticos; (2) Análise dos processos e estratégias de implementação; (3) Análises e avaliações de impactos e resultados e, finalmente, (4) Estudos “[...] dedicados à descrição, análise e interpretação dos processos de concepção, formulação e implementação, assim como analisam impactos e resultados das políticas de educação superior” (GOMES; OLIVEIRA, 2012, p. 27-8). São estudos que os autores caracterizam como compreensivos e, geralmente, multimetodológicos.

Considerando que quase uma década e meia já transcorreu desde as primeiras experiências de implementação da reserva de vagas em IES públicas, é

possível afirmar que este é um tema que pode ser explorado, no todo ou em parte, no escopo dos quatro tipos sistematizados por Gomes e Oliveira, constituindo, portanto, rica fonte de aprofundamento para o campo dos estudos das políticas educacionais relacionadas ao ensino superior. Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo sistematizar, problematizar e analisar o conhecimento produzido sobre a política de cotas, com base na análise de teses produzidas sobre o assunto, no período de 2012 a 2018, em programas de Pós-Graduação em Educação brasileiros, que obtiveram nota 5 ou mais, no último quadriênio. Trata-se de uma metapesquisa, um tipo de investigação que busca contribuir para a consolidação de um campo teórico de estudos, por meio da síntese e reflexão sobre os processos envolvidos na produção focalizada. Visa, mais especificamente: a) identificar, a partir de elementos explícitos ou implícitos nos textos, a perspectiva e posicionamento epistemológicos assumidos pelos autores das teses; (b) analisar a coerência interna dos trabalhos no tocante aos pressupostos assumidos por seus autores e evidências apresentados para sustentá-los; (c) mapear as principais temáticas discutidas nessa produção; (d) elaborar síntese teórica sobre o tema a partir da análise realizada.

A revisão bibliográfica dispensou especial atenção ao trabalho do pesquisador britânico Tristan McCowan, autor que, além de tratar com profundidade da questão dos Direitos Humanos, particularmente o Direito à Educação, focaliza também o tema do ensino superior em diferentes países, dentre os quais o Brasil. Partindo de reflexões mais gerais sobre o direito à educação, Mc Cowan (2011) explora como esse direito é expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), com a finalidade de propor uma reavaliação normativa e uma educação em duas vias, as quais envolvem, para além do acesso, os processos educacionais vivenciados pelos estudantes e as vantagens posicionais auferidas em razão da educação recebida. O autor destaca o valor intrínseco da educação, o que ultrapassa a ideia de que represente apenas um meio para a efetivação de outro direito, não sendo, portanto, um direito em si mesma. Outro aspecto do trabalho de McCowan relevante para esta pesquisa é a crítica que faz ao fato de a DUDH limitar o direito à educação ao nível fundamental, tema que desenvolve ao propor que o direito à educação deve estender-se ao longo da vida e incluir o acesso ao ensino superior. Sobre isso, menciona a primeira parte do artigo 26 da DUDH, o qual expressa que toda pessoa tem direito à instrução, que esta será gratuita pelo menos nos níveis elementar e fundamental, acessível a todos no nível técnico-profissional e superior, esta última baseada no mérito. O autor critica o fato de somente o ensino fundamental ser visto como direito absoluto.

## **A Metapesquisa e o Enfoque das Epistemologias da Pesquisa em Políticas Educacionais (EEPE)**

A metapesquisa, segundo Tello e Mainardes (2015), é uma técnica qualitativa que busca observar analiticamente textos como artigos, livros, teses e

dissertações, com o objetivo de compreender, em uma temática determinada do campo da política educacional, quais são os principais referentes teóricos e enfoques empregados nesse conjunto de produções acadêmicas. **A análise textual de conteúdo, característica da metapesquisa** implica uma série de procedimentos que visam possibilitar a identificação das diferentes perspectivas epistemológicas e posicionamentos assumidos pelos autores dos textos, assim como os enfoques epistemológico utilizados. Para isso, faz-se necessária uma leitura analítica profunda e minuciosa de cada texto, visando desvelar a cosmovisão, postulados de verdade e estratégias de argumentação presentes no campo em um determinado período de tempo, região geográfica e/ou temática.

A metapesquisa possui uma dimensão reflexiva e uma dimensão teórico-analítica. Em sua dimensão reflexiva, a produção científica do campo da política educacional é tomada como objeto de estudo e é possível refletir e mapear o que está sendo pesquisado, bem como compreender de que modo a pesquisa tem sido realizada e quais são os seus principais fundamentos (TELLO e MAINARDES, 2015). Em suma, a metapesquisa no campo da política educacional tem as funções de contribuir para a ampliação do conhecimento desse domínio, ajudar na reflexão sobre as possibilidades dos critérios de cientificidade e de vigilância epistemológica e de intensificar o intercâmbio de informação e críticas sobre a produção de conhecimento no campo (TELLO e MAINARDES, 2015). Simplificadamente, as etapas do esquema analítico são: a) recorte temporal ou temático de análise; b) confecção do registro; c) leitura sistemática; d) análise dos resultados e conclusão.

No recorte temporal ou temático de análise, segundo os autores (2015) o ponto de partida é a seleção de um conjunto de relatórios de pesquisa, artigos ou outras publicações do campo da política educacional. Após a definição do *corpus*, realiza-se o registro dos artigos em uma planilha combinada, que contém, entre outros dados, referência, resumo, palavras chaves e todos os dados que possam contribuir para compreender os textos de análise e, por fim, procede-se à leitura sistemática dos textos selecionados, empregando o esquema analítico desenvolvido a partir dos fundamentos do Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE).

O Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE) constitui um esquema analítico-conceitual que se opõe aos modelos a-teóricos, pretensamente neutros e descritivos de pesquisa e apresenta duplo objetivo: servir de instrumento de vigilância epistemológica da pesquisa desse campo e fornecer critérios e orientações metodológicas aos pesquisadores que pretendem fazer meta-investigações (MOREIRA, 2017). Trata-se de uma reflexão sobre a própria pesquisa, que inclui a dimensão ética e busca contribuir para o desenvolvimento teórico e metodológico do campo, possibilitando avançar para o nível de compreensão dos objetos de estudo, para além de mera descrição. É por meio de três componentes analíticos que se desenvolve o EEPE: a perspectiva epistemológica, a posição epistemológica e o enfoque epistemeto-

dológico.

A perspectiva epistemológica, para o caso de pesquisas em política educacional se refere à cosmovisão que o pesquisador assume para orientar a sua pesquisa (TELLO E MAINARDES, 2015; MAINARDES, 2017). O posicionamento epistemológico está, ou deveria estar relacionado à perspectiva epistemológica em uma pesquisa coerente e consistente. Está vinculado ao campo de estudo, constituindo o posicionamento do pesquisador com relação ao objeto de estudo em investigação. O enfoque epistemológico é o modo como se constrói metodologicamente a pesquisa a partir de uma determinada perspectiva epistemológica e de um posicionamento epistemológico. Refere-se ao nível de coerência entre os diferentes aspectos da pesquisa (objetivos, referencial teórico, metodologia, análises, conclusões). Ele pode ser compreendido como o fio condutor que articula todos os elementos da pesquisa, ampliando sua coerência, consistência e rigorosidade (MAINARDES, 2017).

Tratando-se de uma perspectiva epistemológica alinhada ao pluralismo, o EEPE admite várias epistemologias e o recurso da teorização combinada, que consiste na utilização de várias teorias em uma mesma pesquisa, desde que possibilitem um quadro de referência suficientemente sólido e consistente para dar conta do objeto. A metapesquisa apresenta alguns desafios e o primeiro deles é a necessidade de que o pesquisador interessado tenha uma visão de conjunto das perspectivas epistemológicas empregadas no campo, tanto como de outras classificações que são adotadas nas ciências sociais e políticas. É também necessário ao pesquisador meta-analítico que compreenda que toda classificação é arbitrária e está vinculada a um propósito. O EEPE, de acordo com Tello e Mainardes (2015), deve contribuir para evitar o dogmatismo epistemológico, os quais levariam a pesquisa a uma perspectiva predominantemente descritiva, para compreender o estado do campo e para realizar um diagnóstico acerca de como se produz conhecimento em política educacional.

## **Percurso Metodológico e Alguns Resultados Parciais**

Para compor o *corpus* da pesquisa, procedeu-se à busca de teses nas bases de dados pertinentes com os descritores: “Ações Afirmativas”, “cotas”, “reserva de vagas” e “Lei 12.711”. Foram encontradas 135 teses. Eliminadas as repetições e efetuados vários refinamentos chegou-se à lista final, que inclui 30 teses, mapeadas por categoria administrativa da instituições

| Distribuição das Teses (2012-2018) por Categoria Administrativa da IES |    |  |   |   |   |             |
|--|----|--|---|---|---|-------------|
| Públicas   |    |  |   | Privadas  |   | Total Geral |
| Federais   | T  | Estaduais                              | T | Privadas  | T |             |
| Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)                          | 2  | Universidade Estadual Paulista (UNESP) | 1 | Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-GO          | 3 |             |
| Universidade Federal Fluminense (UFF)                                  | 3  | Universidade de São Paulo (USP)        | 1 | Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) | 1 |             |
| Universidade Federal da Bahia (UFBA)                                   | 3  |  |   | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)      | 1 |             |
| Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)                      | 5  |  |   | Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)                      | 1 |             |
| Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)                            | 5  |  |   |   |   |             |
| Universidade Federal do Paraná (UFPR)                                  | 2  |  |   |   |   |             |
| Universidade Federal de Uberlândia (UFU)                               | 1  |  |   |   |   |             |
| Universidade Federal de Goiás (UFG)                                    | 1  |  |   |   |   |             |
| Total Federais   | 22 | Total Estaduais                        | 2 | Total Privadas  | 6 | 30          |

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados da pesquisa.

Definido o *corpus* da pesquisa, deu-se início à leitura das teses com o objetivo inicial de sintetizar as temáticas e as perspectivas teóricas a partir das quais os autores estruturaram suas análises. Quanto às temáticas, independentemente do foco principal, como acesso e permanência, inserção no mundo do trabalho, inserção de indígenas na universidade, entre outros assuntos, observou-se a presença implícita ou explícita, em boa parte das teses, da discussão sobre a relação entre raça e classe, com destaque para a permanência do racismo no país e mesmo no interior das instituições que recebem estudantes pretos e/ou pardos. Dentre as várias teses que focalizam essa relação, a principal crítica direciona-se à negação do racismo como potencializador das desigualdades sociais no país, cuja principal consequência seria, no contexto das cotas em universidades, a negação de vagas a candidatos negros que não se encaixam nos critérios de renda.

Essa ênfase na persistência do racismo, no país, encontra respaldo na literatura acadêmica mais recente que trata do assunto, contribuindo para desconstruir, de vez, o “mito da democracia racial”, encontrado em Gilberto

Freyre, especialmente nas obras Casa Grande e Senzala e Sobrados e Mucambos, na obra de Donald Pierson, para quem o Brasil seria um *melting-pots of races*, (AVRITZER; GOMES, 2013), e ainda nos estudos da Escola de Sociologia Paulista da USP, que embora tenha retirado a questão da esfera privada para a pública, abrindo caminho diverso do vigente, atribui à pobreza e à estrutura de classes a questão racial brasileira. Do ponto de vista dos defensores das cotas, uma das formas de camuflar o racismo da sociedade brasileira é subsumir o conceito de raça no de classe, a partir da argumentação de que a pobreza seria o problema mais genérico, que atingiria igualmente brancos e negros e mestiços.

Quanto às perspectivas teóricas presentes nas teses, seguindo os procedimentos do esquema analítico-conceitual adotado na pesquisa, podemos adiantar que, no conjunto, as teses apresentam uma grande variedade de posicionamentos, epistemológicos e referenciais teóricos, dos quais salientamos como os principais:

(1) **As abordagens sociológicas**, tanto as baseadas em estudos clássicos (Florestan Fernandes, Thales de Azevedo,) e contemporâneos (Nelson Valle e Carlos Hasenbalg, entre outros pesquisadores) que tratam da relação raça e classe no âmbito da na implementação das ações afirmativas, quanto as vinculadas mais especificamente à Sociologia da Educação, com Bourdieu, e seus conceitos de Habitus e Capital Cultural e Lahire, para o exame das trajetórias dos cotistas até a universidade e dentro das respectivas IES.

(2) **Os estudos sócio-psicológicos**, que buscam verificar os sentidos atribuídos por diferentes atores, como cotistas, não cotistas, professores e gestores, entre outros atores, sobre diferentes aspectos das Ações Afirmativas, os quais combinaram teorias como a das Representações Sociais com a literatura relacionada ao ensino superior e às Ações Afirmativas.

(3) **Teses baseadas em referenciais da área de políticas públicas**, tanto na versão clássica, incluindo problema, agenda, implementação e avaliação quanto na versão do *policy cycle approach* de Stephen Ball.

(4) Referenciais baseados nos **Estudos pós-coloniais, Epistemologia do Sul e Ecologia dos saberes**

(5) Teses **com referenciais da área do direito**, incluindo questões relacionadas à compatibilidade dos tipos de cotas com os fins constitucionais, e com a cultura do reconhecimento, entre outros aspectos.

Foram encontrados, também, estudos que não informaram explicitamente a perspectiva teórico-epistemológica (caso dos estudos de levantamento) que trabalharam com conceitos diversos para tratar de aspectos da implementação da política de cotas, combinando, em geral, a literatura relacionada sobre relações étnico-raciais à que trata do ensino superior e das Ações Afirmativas.

Constatou-se também que dos resultados apresentados no conjunto das teses, em apenas duas teses foi feita uma avaliação positiva, sem ressalvas, da política. As demais avaliaram positivamente a política de cotas, apontando,

porém pontos críticos na própria Lei, que ao sofrer modificações antes de ser publicada não atenderia aos anseios dos movimentos negros, bem como a aspectos de sua implementação nas instituições de ensino superior. Quanto ao tratamento do direito à educação, um questionamento que se apresenta com muita força e atravessa o conjunto dos trabalhos é o da denúncia do racismo estrutural, discutido tanto teoricamente nos trabalhos de viés sociológico, quanto em vários outros que denunciam, como negação desse direito, a subsunção das questões de raça nas de classe social, e ainda a existência de discriminação interna aos cursos, aspectos já mencionados em relatórios anteriores.

## Considerações Finais

Segundo a classificação de Trow (GOMES; MORAES, 2012), a transição histórica dos sistemas de Educação Superior segue três fases principais assim designadas: um sistema de elite, quando a Taxa Líquida de Escolarização (TLE) é de até 15%; um sistema de massas, quando a taxa líquida é de 15 a 33%; e um sistema considerado universal quando a mesma taxa compreende de 33 a 40%. Considerando a proporção de jovens de 18-24 anos que frequentam ou que concluíram uma graduação, o Brasil pode ser considerado, atualmente, um sistema de massa, com uma TLE de 25,5% em 2019 (GRISA e SENKEVICS, 2020). Cabe salientar, contudo, a lentidão com que a abertura do sistema tem se processado, no país, e, ao mesmo tempo, a persistência de desigualdades tanto no que se refere ao sistema como um todo, quanto às disparidades internas ao sistema, que “[...] condicionam para quais instituições de ensino, tipos de oferta e carreiras distintos grupos sociais tendem a se direcionar (GRISA e SENKEVICS, 2020)”. São questões relacionadas ao que Dubet (2015) denominou “democratização segregativa”, que aponta também para a utilidade das qualificações acadêmicas e uma forte correlação entre diplomas e empregos. Assim, independentemente dessa expansão para a qual têm contribuído, entre outros fatores, as políticas de Ações Afirmativas, algumas questões permanecem, e parte delas são tratadas, de diferentes maneiras e a partir de diferentes perspectivas epistemológicas, teóricas e metodológicas, no conjunto da produção que examinamos nesta pesquisa. Entre estas, elencamos:

(a) Para além da expansão já constatada, as oportunidades de acesso são democráticas?

(b) Uma vez acessado o sistema, qual o nível de democratização interna às instituições, no que se refere a aspectos como prevenção à evasão e medidas concretas de apoio à permanência?

(c) As Instituições de Ensino Superior (IES) planejaram medidas direcionadas aos docentes e estudantes em geral sobre a implementação das Ações Afirmativas, visando coibir casos de discriminação e mesmo de manifestações racistas?

(d) Existem iniciativas voltadas mais especificamente para a recepção e

acompanhamento de estudantes indígenas que ingressaram por meio das cotas?

Estas e outras questões vêm aparecendo durante a leitura e sistematização das teses, conforme o esquema proposto e já explicado em seções anteriores. De uma maneira geral, mesmo com a pesquisa em andamento, algumas constatações já podem ser adiantadas.

Em relação à questão (a), em diversas teses de nossa amostra de pesquisa, os autores apontam falhas na própria Lei 12.711/12, cujo texto original teria sido modificado, passando a privilegiar outros tipos de cotas que não as raciais e também as dificuldades de acesso a cursos de alta seletividade, o que configuraria um tipo de monopólio das formações mais seletivas, favorecida também pela seleção feita por meio do SISU.

Quanto à questão (b), embora se possa dizer que, majoritariamente, os autores das teses são favoráveis à política de cotas, é quase unânime, também, a menção à necessidade de ajustes relacionados à adaptação das IES para uma adequada recepção e acompanhamento desses estudantes, podendo-se dizer o mesmo em relação à questão (c), que focaliza especialmente a falta de esclarecimento aos professores sobre a importância das Ações Afirmativas, os quais em alguns cursos revelam preocupação com uma possível perda de qualidade além de preconceitos contra cotistas.

Quanto ao acolhimento dos cotistas indígenas mencionados na questão (d), evidencia-se mais flagrantemente o despreparo das IES para lidar com estes estudantes, aspecto que será detalhado mais à frente na pesquisa, quando apresentarmos a avaliação geral das políticas de Ações Afirmativas nas IES públicas, de acordo com as teses em análise.

## Referências

AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian C. B. Política de Reconhecimento, Raça e Democracia no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 39 -68, 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**: Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <[www.mec.gov.br/prouni/legislacao.shtm](http://www.mec.gov.br/prouni/legislacao.shtm)>. Acesso em out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em out. 2017.

DUBET, François. Qual democratização do ensino superior? **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 74, p. 255-265, mai./ago. 2015.

FREITAS, Jefferson B. de et al. **Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais** (2013-2018). Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação

Afirmativa (GEMAA). Disponível em: <<https://gema.iesp.uerj.br>>. Acesso em jun. 2020.

GOMES, A. M; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan./mar. 2012.

GOMES, Alfredo Macedo; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **Reconfiguração do campo da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2012.

GRISA, G. D.; SENKEVICS, A. Souza. **Democratização do ensino superior: Perguntas em aberto e tendências da literatura recente**. In: SEMINÁRIO DA REGIÃO SUL. Minicurso. ANPAE -Regional Sul. out. 2020.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa sobre Política Educacional no Brasil: análise de aspectos Teórico-Epistemológicos. **EDUR – Educação em Revista**. UEPG. Ponta Grossa. 2017.

McCOWAN, Tristan. O direito universal à educação: silêncios, riscos e possibilidades. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.6, n.1, p. 9-20, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>.

MOREIRA, Laélia Portela. Enfoques e Abordagens para a análise de políticas educacionais: primeiras aproximações. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. v. 2, p. 1-14. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

Site da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-acoes-afirmativas>>. Acesso em 17 jul. 2018.

SOUSA, L. P.; PORTES, E. A. As propostas de políticas/ações afirmativas das universidades públicas e as políticas/ações de permanência nos ordenamentos legais. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, 2011, v. 92, n. 232, p. 516-541. set. /dez. 2011.

TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/7149>>.

# DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPACTO DA COVID-19 NO CONTEXTO EDUCATIVO PORTUGUÊS

**Vilma Teles Martelo**

Ius Gentium Conimbrigae

## **Resumo:**

Neste estudo, pretende-se compreender o impacto da COVID-19 na Educação, privilegiando a lente dos Direitos Humanos. Procurou-se perceber junto de um grupo de docentes, entre outras questões se: a organização e gestão do trabalho pedagógico por parte dos/as professores/as foi igual para todos/as? Os/as professores/as conseguem identificar falhas do direito humano à educação, relativamente aos/às seus/suas alunos/as? Relativamente ao enquadramento teórico, os marcos teóricos incidem sobre a Educação e os Direitos Humanos. Da análise e discussão dos resultados extraiu-se o testemunho dos/as entrevistados/as e das considerações finais elaborou-se uma breve reflexão sobre os resultados obtidos, as potencialidades e limitações do trabalho.

**Palavras-chave:** Educação; Políticas Educativas; Direitos Humanos.

## **Introdução**

A 11 de Março do presente ano, foi declarado, num *briefing* à comunicação social pelo diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS) Tedros Ghebreyesus, em Genebra, a doença COVID-19 como pandémica: “ We have therefore made the assessment that COVID-19 can be characterized as a pandemic. This is the first pandemic caused by a coronavirus. And we have never before seen a pandemic that can be controlled, at the same time” (WHO 2020)

A partir daquele momento e da tomada de consciência da magnitude e repercussões do fenómeno, houve a montante, uma reação quase imediata da maior parte dos países/regiões que se basearam na adoção de medidas preventivas de saúde pública e, a jusante, um combate firme às consequências desencadeadas pela pandemia. No âmbito desta (re)configuração repentina, no que concerne a Educação, forçosamente, os governos viram-se obrigados a

legislar sobre a nova realidade - embora que se deva assumir como de carácter temporário. Desta forma, a preocupação geral que está aqui subjacente prende-se com **a compreensão do impacto da COVID-19 na Educação privilegiando a lente dos Direitos Humanos na sua análise**. Como objetivo específico, almejou-se entender que impacto é que esta pandemia teve num grupo de docentes no momento característico do estado de emergência e de confinamento obrigatório. Para a realização do presente estudo elaboraram-se as seguintes perguntas de partida/hipóteses de investigação: A articulação entre a Direção Geral de Educação e as escolas foi eficaz em termos de partilha das medidas educativas excepcionais? De que forma é que as escolas se adaptaram a esta nova realidade? A organização e gestão do trabalho pedagógico por parte dos/as professores/as foi igual para todos/as? A perceção que os/as professores/as têm do impacto da pandemia no contexto educativo português irá afetar as suas conceções de educação/ensino em tempos ulteriores? A comunidade docente conseguiu adaptar-se a esta nova realidade de forma autónoma? Os/as professores/as conseguem identificar falhas do direito humano à educação, relativamente aos/às seus/suas alunos/as?

O presente trabalho encontra-se dividido, fundamentalmente, em três partes distintas e que se interligam: (i) *o estado da arte* – que tem como marcos teóricos a relação entre Educação e Direitos Humanos; (ii) a análise e discussão dos resultados – um lugar de interrogações, perceções e partilhas de conhecimento e prática sobre o impacto desta pandemia, sob o ponto de vista docente; e (iii) as considerações finais – que, entre outros pontos, versam indagações sobre os resultados obtidos ou as potencialidades e limites do trabalho.

## **Estado da arte – Entrelaç(ares) da Educação e Direitos Humanos**

Portugal experienciou vários sistemas políticos<sup>1</sup> ao longo da sua história. A libertação do *jugo* de um regime autoritário e fascizante, em Abril de 1974, caracterizou-se num marco histórico-político que possibilitou a entrada para um regime democrático. Com a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa (CRP) em 1976, a Educação passou a ser considerada como pilar basilar que sustenta o regime democrático, portanto, um direito fundamental, na medida em que se encontra consagrada no elenco dos Direitos e Deveres Culturais prevista no n.º 2 do art.º 73,

O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de

---

1 Constitucionalmente, conheceu período da Monarquia (1834-1910), a I República (1910-1926), o *Estado Novo* (1933-1974) e o regime democrático/II República (pós 1974-atualidade) (Freire 2014).

compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva (CRP 2018)

Em 1986, o país adere à então Comunidade Económica Europeia (CEE)<sup>2</sup> juntamente com Espanha e, nesse mesmo ano, deu um passo fundamental para a consolidação da importância da Educação através da criação da Lei de Bases do Sistema Educativo<sup>3</sup> (LBSE) que no seu art.º 1º, n.º 1 “estabelece o quadro geral do sistema educativo” e no n.º 2 define sistema educativo como sendo o “conjunto de meios pela qual **se concretiza o direito à educação**, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade” (LBSE). Ora, se a nível nacional está prevista a educação como um direito, internacionalmente, esse reconhecimento também existe. Acontece, pois, devido aos níveis de protecção de Direitos Humanos<sup>4</sup> que ocorrem a uma escala: (i) supranacional cujos instrumentos normativos são os Tratados e legislação da UE (União Europeia); (ii) internacional regional cujos instrumentos normativos são a CEDH (Convenção Europeia dos Direitos Humanos) e demais convenções do CdE (Conselho da Europa); e Universal através de Tratados e Pactos como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), entre outros. Precisamente pela entrada de Portugal na CEE viu-se na obrigação de acolher, respeitar e transpor para a realidade nacional, leis internacionais que não podem, de acordo com princípios comunitários ir contra as normas internacionais.

Educação e Direitos Humanos são conceitos que estão intimamente ligados. Mobilizando a definição conceptual, Direitos Humanos são “normas legais e morais internacionais que aspiram/ambicionam proteger todas as pessoas em toda a parte de abusos políticos, legais e sociais graves”<sup>5</sup>(Nickel 2003). O Direito humano à educação pode ser definido, então, como: “um direito de empoderamento [que] confere ao indivíduo mais controlo sobre o efeito das ações do Estado em si (...) permite à pessoa experienciar os benefícios de outros direitos” (Gomes & Moreira 2012). Neste sentido, de acordo com Reis Monteiro (2017: 191) existe um Direito Internacional da Educação (DIE) que é parte integrante do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). De acordo com o mesmo autor, o Direito à Educação está presente

---

2 A partir de 1992 a CEE (Comunidade Económica Europeia) passa a designar-se por União Europeia (EU).

3 Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, e alterada pelas Leis n.º 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto

4 Nota – a organização da informação mencionada foi possível através da consulta do sumário da aula 3 ministrada pelo Professor Doutor Vital Moreira – Protecção Multinível dos Direitos Humanos – no âmbito da XXII edição da Pós graduação em Direitos Humanos do IGC.

5 Tradução livre da autora.

como acima referido, em fontes universais e regionais. Assim sendo, no que diz respeito ao **quadro normativo universal mais geral** (Monteiro 2017: 220), afigura-se a Carta Internacional dos Direitos Humanos (CIDH) que é composta pela DUDH (1948) o PIDESC (1966) e o PIDCP (1966). Na primeira, o direito à Educação está plasmado no art.º 26,

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos (DUDH 1948)

No segundo documento, está objetivado nos artigos 13º e 14º (PIDESC 1966) e, no último mencionado, no art.º 18.8.

No **quadro normativo universal convencional categorial** (Monteiro 2017: 221), o direito à educação está consagrado na Convenção dos Direitos das Crianças (1989) nos artigos 28º e 29º. Destaque-se que esta Convenção “é a fonte de um Novo Direito da Infância, cuja radical novidade está na passagem da conceção tradicional (naturalista) da «criança-objeto» de propriedade para uma nova visão (ética) da «criança-sujeito» de direitos (Monteiro 2017: 192). E, tendo em conta, precisamente, que as crianças em Portugal, têm a escolaridade obrigatória até aos 18 anos (LBSE) a escola torna-se num espaço onde, efetivamente, o direito à educação é concretizado.

Já no **quadro normativo universal convencional específico** (Monteiro 2017: 222), também de acordo com Reis Monteiro (2017) a UNESCO constituiu-se como fonte principal.

A nível regional<sup>6</sup>, também recorrendo ao autor, o direito à educação está presente em instrumentos jurídicos tais como: o Conselho da Europa, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização da Unidade Africana/União Africana, (OUA/UA) entre outras Organizações Intergovernamentais (OIGs).

## **Análise e discussão dos resultados**

A pandemia desencadeada pela doença COVID-19 teve impacto e consequências a nível global, de uma escala individual a comunitária e societária. Neste contexto em específico, como anteriormente referido, almeja-se entender o impacto que esta *barbárie* social e de saúde pública teve na Educação pri-

<sup>6</sup> Por limitação de espaço e dado o objeto de estudo, não haverá lugar ao aprofundamento desta questão. Denote-se que existem outros documentos igualmente relevantes nesta matéria.

vilegiando na sua análise, a lente dos Direitos Humanos. Neste sentido, questionou-se um grupo de docentes sobre aquelas que eram as suas percepções sobre o fenómeno. Quando questionado/as sobre o que pensavam relativamente à reação do governo português, pode-se apurar que existiu uma certa diversidade de pontos de vista.

Entrevistada 3

*“Por isso eu senti que eles desde muito cedo nos mandaram diretrizes cá para fora para nós cumprirmos. Claro que foi tudo muito de repente. Mexe com uma dinâmica com uma escola que tem cento e muitos alunos, às vezes não é fácil. E, principalmente, quando as crianças estão habituadas a um tipo de maneira de estar completamente diferente”*

Entrevistado 4

*“Na minha perspetiva, parece-me que o governo esteve muito bem. Pela resposta dos países vizinhos, o governo foi percebendo qual a melhor atitude a ser tomada, munindo-se de estatísticas credíveis para defender a sua posição”*

Seguindo uma lógica de análise *top/down*, e tendo consciência da sua existência, para se entender, concretamente, a repercussão das medidas implementadas pelo governo central, questionou-se sobre a relação entre organismos. Assim, quanto à relação da Direção Geral de Educação (DGE)/ Ministério da Educação e da Ciência (MEC) com as escolas, o que se pôde verificar foi a noção de que essa comunicação foi realizada, mas de forma distinta.

Entrevistada 1

*“Portanto, houve contactos, sim! Agora imagino que eles tenham sido feitos ou tenham sido articulados de forma muito diferente por todo o país. Mas, eu penso que o ministério da educação terá coordenado mais diretamente com as direções das escolas, não com os coordenadores nem com os professores diretamente”*

Entrevistada 3

*“Por isso eu acho que deviam ser muito claros quando mandassem vir diretrizes cá para fora que era para não haver dúvidas e não haver desfazamentos entre agrupamentos que eu acho que isso há claramente”*

As escolas também tiveram de se adaptar e, por isso, de acordo com os/as entrevistados/as, esse ajuste materializou-se enquanto desafio “normal” face à situação que estavam a enfrentar,

Entrevistada 1

*“Nesse aspeto nada mudou, portanto, assim há a certeza que as informações chegam a todos”*

Entrevistada 3

*“Após o que nos foi pedido, nós que somos professores de 1º ciclo, articulamos e planificamos toda a nossa ação semanalmente em coordenação de ano. Desta articulação sai-a a articulação com os encarregados de educação todas as semanas.*

*Por isso, na minha perspetiva, esta minha articulação, correu muito bem e foi muito boa, mesmo tendo realidades tão diferentes”*

Entrevistado 4

*“Relativamente ao meu agrupamento, existiu sensibilidade por parte da Direção para seguir as normas do Governo, salvaguardando-se o bem-estar da comunidade educativa durante este processo, porque sabia-se que isto estava a causar stress entre as famílias, os profissionais de Educação e toda a comunidade educativa. Por isso, a articulação da escola com os professores funcionou, também, muito bem”*

A forma de ação imediata do governo português face à situação inesperada em matéria de Educação cristalizou-se, precisamente, através da elaboração de documentos e de políticas educativas de caráter temporário. Assim, entre outras, surgiram, por exemplo, o Decreto Lei 14G/2020, o Roteiro que contém 8 Princípios Orientadores para a implementação do Ensino à Distância (E@D) nas escolas, 9 Princípios orientadores para o acompanhamento dos alunos que recorrem ao #EstudoemCasa ou um *site* com um conjunto de recursos para apoiar as escolas na utilização de metodologias de ensino à distância que lhes permitam dar continuidade aos processos de ensino aprendizagem. De modo geral, o grupo de professores/as partilhou que os documentos decretados pelo governo lhes chegava, no entanto que, por diversos motivos, lhes preocupava mais lecionar e reforçar a relação pedagógica com os/as seus/suas alunos/as.

Entrevistada 2

*“um dos problemas da Educação [é] o excesso de burocracia e estive muito mais dedicada em preparar aulas. Porque é um dos problemas da Educação é debitar decretos, não termos formação e depois cada um resolve à sua maneira. E, portanto, isso a mim não me motiva muito”*

Entrevista 3

*“Nós que somos de 1º ciclo, acabamos por não usar muito esse tipo de coisas nem dar muita importância, porque como os nossos meninos são de uma faixa etária ainda inicial, tivemos que trabalhar muita coisa a nível de base. E haviam coisas muito específicas de leis, de princípios, de tudo... que tiveram que ficar um bocadinho para trás. Por isso houve umas coisas que passamos logo para a ação e, se calhar, não tanto a esmiuçar esses documentos todos”*

As experiências vividas na área da Educação *vulgo* educação escolar decorrentes deste período mostraram a existência da tentativa da sua readaptação (o mais célere possível) à nova realidade e da exigência do processo. A situação atípica que, atualmente, experienciamos veio, indubitavelmente, pela experiência pessoal e societária, acentuar a consciência da *democracia da incerteza* perante o futuro. Aliás, Edgar Morin (2002: 85) argumenta que: “a história humana foi e continua a ser uma aventura desconhecida [e que] uma grande conquista da inteligência seria de poder enfim se desembaraçar da ilusão de

predizer o destino humano”. Num futuro próximo, perceber-se-á o impacto macrossocial da pandemia no contexto mundial, no entanto, a um nível micro, consegue-se compreender de forma imediata que existiu uma transformação no modo como nos relacionamos, seja pessoal ou virtualmente. Se existia um equilíbrio e uma consciência de que estaríamos envolvidos/as numa aldeia global<sup>7</sup>, subitamente, passou-se a um estágio de quase dependência das relações virtuais, naturalizando assim, a virtualidade, embora o aparente caráter temporário.

#### Entrevista 1

*“Partindo do princípio de que foi uma situação em que estivemos não por opção, mas por falta de opções, é importante que se diga que há uma perda grande pelo facto de não estarmos todos no mesmo espaço. Há interação que se perde. Se não me falha a memória, numa 5ª feira de Março soubemos que no dia seguinte seria o último dia de aulas presenciais e que na 2ª feira teríamos que entrar em ensino remoto de emergência. Naqueles primeiros dias, trabalhei à vontade bem mais de 12 horas por dia para primeiro, elaborar o material. Porque é preciso dizer que apesar de todos os manuais serem gratuitos, nem todos os alunos tinham manual nas minhas turmas. Tive que adaptar, tendo em conta os conhecimentos que eu tinha já das minhas turmas. Eu tenho vários alunos de nacionalidade estrangeira que têm algumas dificuldades específicas diferentes das dos alunos portugueses devido a essa condição. Portanto, nestes dias, nestas semanas, foi um processo de aprendizagem”*

#### Entrevista 2

*“Uma experiência extremamente desafiante mais para mim do que propriamente para os alunos, porque acho que a escola está um pouco acomodada em relação às novas tecnologias, eu falo por mim”*

#### Entrevista 4

*“E a maneira como se o viveu foi muito exigente, foi uma situação nova para todos, e acabámos por ser afetados a nível pessoal e profissional. De repente, estávamos confinados em casa, privados de movimento, e isso afetou inevitavelmente a saúde e o bem-estar”*

Uma das consequências, ainda que num percurso spatiotemporal curto, desta pandemia, foi (re)pensar-se sobre a escola, metodologias de ensino aprendizagem e encarar a realidade dos/as alunos/as de uma outra perspetiva,

#### Entrevista 1

*“Não é nem de longe nem de perto o cenário ideal. Se realmente já havia desigualdade no acesso à aprendizagem dos alunos em condições de aprendizagem ditas normais, a situação de pandemia veio agravar esse abismo que há entre a*

<sup>7</sup> De acordo com o glossário da Sociedade da Informação (2020), este conceito foi definido “pelo teórico Marshall McLuhan para explicar a tendência de evolução do sistema mediático como elo de ligação entre os indivíduos num mundo cada vez mais pequeno perante o efeito das novas tecnologias da comunicação. McLuhan considerava que, com os novos media, o mundo se tornaria numa pequena aldeia, onde todos poderiam falar com todos e o mais insignificante dos rumores poderia ganhar uma dimensão global”

*realidade de uns alunos e outros?*

#### Entrevista 2

*“Eu acho que com esta situação a Escola tornou-se mais humana. Acho que se percebeu o sentido de empatia. Ter a capacidade de se pôr no lugar do outro e, principalmente, dos miúdos e da família, das suas necessidades. Eu acho que tudo isto veio descobrir falhas, tragédias humanas. Acho que é o lado bom da pandemia. Eu achei sempre que a Escola tinha que mudar, mas não sabia de que forma (...) mas com a pandemia, compulsivamente, teve que mudar”*

#### Entrevista 4

*“A Educação só é possível quando é presencial. A solução que temos, neste momento, foi um desenrasque, o que foi possível de fazer e as decisões que foram possíveis de serem tomadas. A meu ver, Ensino a Distância não funciona, por exemplo, no primeiro ano de escolaridade, não é possível ensinar uma criança a ler e a escrever através do computador. Durante estes 3 meses de Ensino a Distância, o procedimento não foi tão eficaz como o seria em modo presencial, porque, apesar de os conteúdos terem sido abordados, não foi possível fazer um reforço das aprendizagens, não foi possível uma avaliação justa e equitativa... não existiu um ensino de qualidade”*

Quando desafiados/as a posicionarem-se sobre que possíveis soluções para melhorar o estado atual da educação/ensino, percebeu-se que estava inerente ao testemunho a experiência laboral e preocupações a curto, médio e longo prazo,

#### Entrevista 1

*“era necessário que se reduzisse o número de alunos por turma. Se entrarmos em ensino remoto, que os alunos tivessem condições para aceder às aulas através da internet. E era preciso que (...) houvesse uma valorização da Educação neste país que neste momento não se verifica! Se não houver um discurso por parte dos encarregados de educação no sentido de que a Escola é um passo importante para o futuro dos nossos jovens, se não houver uma mudança de atitude, vai ser difícil que alguns alunos muito desmotivados que nós já temos, reconheçam no fundo que estão a deixar passar uma oportunidade”.*

#### Entrevista 2

*“Por exemplo, os professores reformarem-se mais cedo. O ensino precisa de mudança. De gente nova, com ideias novas, com uma mente aberta, flexível. Está tudo acomodado. E a Escola tem que ser mais humana. A Escola tem que se “desinstalar” e o governo também tem que se “desinstalar”, têm que vir, se calhar, muito mais para o terreno para ver a realidade e não mandar cá para fora tantos decretos-lei sem saber aquilo que está a dizer e a fazer. E está, preocupado, por exemplo com os rankings com situações dramáticas a todos os níveis”*

#### Entrevista 3

*“Pensaria mais numa hipótese de dividir os alunos, irem uns num turno e irem outros noutra. O governo quer continuar uma escola a tempo inteiro em que as*

*CAF<sup>8</sup>, as AAAF<sup>9</sup>, as AEC<sup>10</sup> continuem a funcionar, o que nos limita muito um plano de contingência com regras tão rígidas a seguir, torna-se quase inviável uma escola com cento e tal crianças. O ideal era mesmo que se continuasse a funcionar no ensino presencial fosse com menos horas ou não; uma parte presencial, uma parte não presencial, embora eles não contemplem isso para o 1º ciclo”*

De modo geral, para além da *barbárie* social e de saúde pública, o que a pandemia desencadeada pela doença COVID-19 provocou foi (ou deveria ter sido) a tomada de consciência da magnitude e possibilidade da imprevisibilidade do futuro. Os seres humanos num todo, a humanidade, *deveria ser* educada para entender como argumenta Edgar Morin (1999: 67) que “o conhecimento da história deve servir-nos não só para reconhecer os caracteres simultaneamente determinados e aleatórios do destino humano, mas para nos abrir à incerteza do futuro. É pois necessário preparar-se para o nosso mundo incerto e esperar o inesperado”.

Ora, de acordo com o testemunho do grupo de professores/as, tal não se sucedeu e, portanto, quer a nível governamental quer institucional, teve de haver uma aprendizagem, precisamente, sobre o *inesperado*. Assim sendo, é lícito afirmar-se que a pandemia teve impacto no contexto educativo português.

Num curto período de tempo, de modo geral, a noção de educação foi ganhando outras dimensões extraescolares incluindo a de que “a educação será um processo existencial, no sentido que nos acompanha ao longo da nossa vida, e que consiste em formar as nossas virtualidades, o nosso espírito, qual flor em botão visando o seu desabrochar” (Castro 2019: 82). Neste sentido, percebeu-se que a conceção de educação no âmbito deste período excecional por parte dos/as docentes se alterou, principalmente, na identificação e constatação do agudizar das fragilidades sociais e educativas de certos/as alunos/as. Exemplo ilustrativo é uma situação ocorrida recentemente com uma das professoras entrevistadas,

Entrevistada 3

*“[A escola] É o único contexto em que a criança vai e consegue estar protegida; consegue estar, se calhar, solta; consegue ser criança. Eu tive uma situação em particular, em que um ótimo aluno, educadíssimo, excelente, super querido passa para um ensino à distância e fica irreconhecível. A mãe não sabe lidar com isso. E, então, um aluno que tem tudo para ser um ótimo aluno e para ter sucesso no processo de aprendizagem, passa a não ter sucesso nenhum no seu ensino. Para estabelecer alguma ligação e contato com ele foi muito difícil, porque ele no início nem sequer queria falar comigo. Parecia que estava completamente revoltado. Logo por aqui, se vê a diferença de um ensino presencial para um ensino à distância”*

8 CAF - Componente de Apoio à Família

9 AAAF - Atividades de Animação e Apoio à Família

10 AEC - Atividades Extra Curriculares

Se a(s) desigualdade(s) no sistema educativo português é uma premissa que lhe está(estão) associada(s) (Diogo & Diogo 2013; Mata 2015) e, saliente-se, o ensino presencial, esta nova situação vem desafiar uma série de (velhas) novas questões no âmbito do ensino aprendizagem e, inclusive, na gestão e organização do trabalho pedagógico (da parte dos/as professores/as). A virtualização (quase total) das relações pedagógicas entre professores/as e alunos/as teve como consequências: o reforçar da importância do espaço escolar e do ensino formal presencial; o ensino presencial como fundamental para a promoção do desenvolvimento de aprendizagens curriculares e extra curriculares, independentemente, do nível de ensino; notar o ensino presencial, em suma, como crucial para e na formação do/as indivíduos. De acordo com o que foi vindo a ser referenciado nas entrevistas realizadas, o ensino à distância levantou uma série de interrogações que podem estar diretamente relacionadas com a socialização primária e secundária<sup>11</sup> dos/as alunos/as. Aliás, acrescente-se a este espaço de discussão/reflexão, que os/as encarregados/as de educação não substituem, também, a aprendizagem entre pares (Trindade & Cosme 2010).

A escola foi-se, portanto, paulatinamente, adaptando à nova realidade com o auxílio da sociedade civil, autarquias e de Organizações Não Governamentais, tentando diagnosticar e intervir no caso da falta de material para que o ano letivo pudesse ser menos atribulado. Abordando, especificamente, a modalidade do ensino à distância (E@D) e, tendo em conta, o que foi supra analisado, esta configurou-se como parte das exigências maiores da educação formal atual – talvez, pela urgência e “novidade”.

E é, precisamente, a partir daqui que surgem outras hipóteses de reflexão não menos importantes que as anteriores. As novas tecnologias e o seu uso (compulsivo) acarretou riscos e potencialidades. Esse *viver a virtualidade*, mencionado atrás, transformou digitalmente as relações e os seus processos ao ponto de suscitar a realização de um conjunto de recomendações da UNESCO (Comissão Nacional da UNESCO – MNE 2020) sobre o ensino à distância. Recorrendo ao que foi partilhado, muitas vezes, existiram direitos fundamentais como, por exemplo, o direito à reserva sobre a intimidade da vida privada (artº 26, nº 1)<sup>12</sup>, o direito à imagem (artº 79)<sup>13</sup>, entre outros que foram colocados em causa, em detrimento da continuação do ano letivo. Daí que se consubstancie em desafio a reflexão sobre a influência das novas tecnologias/a transformação digital no âmbito dos nossos direitos fundamen-

---

11 Segundo Anthony Giddens (2004: 28-29) a socialização primária “decorre durante a infância e constitui o período mais intenso de aprendizagem cultural” e a socialização secundária “decorre desde um momento mais tardio na infância até à idade adulta. Nesta fase, outros agentes de socialização assumem alguma da responsabilidade que pertence à família. As escolas, os grupos de pares, o trabalho”

12 O presente artigo encontra-se plasmado no elenco de direitos, liberdades e garantias, previsto no n.º 1 do art.º 26.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)

13 O presente artigo encontra-se plasmado nos Direitos de personalidade, previsto no artº 79 da Constituição da República Portuguesa (CRP)

tais e na necessidade de trabalhar com a sociedade para a consciência do que existe e do que está porvir. Por outro lado, permite toda uma panóplia de reflexões no que à forma como se almeja modernizar a escola e o ensino, recorrendo às novas tecnologias, diz respeito. A percepção de que “A educação pode acontecer em qualquer lugar e a qualquer hora, tendo como referência professores reais ou virtuais” (Nóvoa 2009: 4), neste período em específico, pode deixar marcas a curto, médio e longo prazo.

É inegável que esta pandemia colocou em causa o bem-estar da comunidade educativa em geral. No entanto, focando na informação extraída das entrevistas, surgiram alguns pontos-chave que se afiguraram de capital importância pensar. Nesta conjuntura, nem sempre o direito à educação foi assegurado nas melhores condições, contudo pelo trabalho dos/as professores/as foi sendo concretizada. Por via de um conhecimento pessoal da situação individual dos/as alunos/as através do *visível* e de uma *comunicação virtual alternativa*, os/as professores/as assumiram uma preocupação, sem se aperceberem, inerente de personificarem o papel de agentes multiplicadores de direitos humanos, pois, pelos seus atos, promoviam o bem-estar, manifestavam preocupação pessoal para além da relação pedagógica e, enfim, acabavam por tentar garantir que os/as seus/suas alunos/as tivessem, de facto, acesso à educação da melhor forma. Note-se que esta última afirmação decorre de uma leitura e interpretação do que foi referenciado, não havendo, por isso, conhecimento da sua real concretização.

## Considerações finais

A relação entre Educação e Direitos Humanos pode consumir-se enquanto ato fulcral para o combate ao *opróbrio silencioso* que assola, atualmente, a humanidade. De uma crise de saúde pública endémica, a doença COVID-19 metamorfoseou-se numa *guerra* em que as consequências deambulam entre o presente e o futuro. Todos os seres humanos, de forma direta ou indireta, foram atingidos. A presente conjuntura serviu, por isso, de pretexto para pensar o seu impacto numa das áreas essenciais universais – a Educação. Ao longo do desenvolvimento do presente estudo, percebeu-se que esta *barbárie* retirou o véu de pré-conceitos e serviu de mote para novas reflexões. A *excecionalidade* do tempo vivido permitiu, de acordo com os/as *sujeitos/as* de investigação, compreender que, em matéria de educação, foram envidados esforços (governamentais) para que existisse um *continuum* de uma normalidade *possível*. A articulação entre as entidades competente foi-se realizando, embora a adaptação a esta nova realidade tenha sido, gradualmente, efetivada. Quer professores/as, quer alunos/as tiveram que se (re)organizar na medida do possível, não sendo exequível mesurar o impacto global desta pandemia na vida de cada um/a. A percepção que os/as professores/as partilharam do impacto da pandemia no contexto educativo português afetou o modo de pensarem a educação/ensino na atualidade e em tempos futuros. Por outro lado, não mencio-

nando diretamente o conceito de Direitos Humanos, os/as entrevistados/as identificaram falhas do direito humano à educação relativamente aos/às seus/suas alunos/as.

Neste quadro, considerar a relação dialógica entre Educação e Direitos Humanos suscita várias interrogações que se podem consubstanciar em trabalhos futuros. A pandemia e as mudanças decorrentes da mesma em matéria de políticas educativas vão mudar toda uma geração? O estado de emergência e o conseqüente confinamento obrigatório e distanciamento social vão mudar hábitos sociais, culturais e educativos? De que forma se vai conceber e significar a importância da (re) organização do sistema educativo português? O direito à Educação vai ter outra preponderância e lugar, nas escolas? O trabalho em rede<sup>14</sup> será melhor concretizado? É possível alcançar-se uma monitorização efetiva e agir-se em conformidade para com os/as alunos/as que não presenciaram com frequência as aulas virtuais no sentido da denúncia e resolução desses casos às entidades competentes, com o intuito de se assegurar o direito à Educação? A implementação de uma unidade curricular de Direitos Humanos na formação inicial de professores/as teria relação direta na prevenção do abandono e absentismo escolares?

Quanto às limitações do presente estudo, podem-se indicar: a amostra pouco significativa dos/as participantes; as inferências tecidas tiveram apenas em consideração uma ínfima parte da comunidade docente, não havendo, assim uma perspetiva holística do impacto da COVID-19 no contexto educativo português (o que pode transformar-se em preocupações futuras; não foi possível, por limite de espaço, no *estado da arte* desenvolver como é que a nível histórico se reagiu aquando da existência de outras pandemias e perceber como é que a “escola” reagiu em termos de processo de reabertura; outro aspeto que poderia ser mobilizado tem que ver com a importância da história da educação que nos dá conta das preocupações dos/as pedagogos/as de poucas não muito longínquas sobre a prevenção de doenças infecciosas como, por exemplo, a tuberculose; ainda no âmbito deste capítulo, é preciso ressaltar-se que a recolha de informação foi limitada e que por isso, procedeu-se a uma seleção dos documentos mais relevantes para a sua execução.

## Referências

CASTRO, Gabriela Teves. Interpeleções estéticas à Educação. In: Educação, Currículo e Cultura – problemáticas da Filosofia da Educação (Orgs. Emanuel Oliveira Medeiros). Lisboa: Edições Piaget, 2019.

COMISSÃO NACIONAL DA UNESCO – Ministério dos Negócios Estrangeiros. **Ensino à distância: as 10 recomendações da UNESCO**. 2020. Disponível em: <https://www.unescoportugal.mne.pt/pt/noticias/ensino-a-distancia-as-10-recomendacoes-da-unesco>.

CONVENÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS. 1989. Disponível em:

---

14 Não só entre a comunidade educativa, mas com a sociedade civil, ONG, entre outras.

[https://www.unicef.pt/media/2766/unicef\\_convenc-a-o\\_dos\\_direitos\\_da\\_crianca.pdf](https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf).

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

DECRETO-LEI N.º 14-G/2020. In: **Diário da República n.º 72/2020**, 2º Suplemento, Série I de 2020-04-13 (Internet. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/131393158/details/maximized>)

DIOGO, Ana Matias & DIOGO, Fernando (Orgs.) **Desigualdades no sistema educativo – percursos, transições e contextos**. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.

FREIRE, André (eds). **O sistema político português, séculos XIX-XXI: continuidades e ruturas**. Coimbra: Almedina, 2014.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4ª edição revista e atualizada. Tradução de Alexandra Figueiredo, Ana Baltazar, Catarina Silva, Patricia Matos e Vasco Gil. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GLOSSÁRIO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. 2020. Disponível em: <https://apdsi.pt/glossario/a/aldeia-global/>.

GOMES, Carla de Marcelino & MOREIRA, Vital (Coord.) **Compreender os Direitos Humanos – Manual de Educação para os Direitos Humanos**. Coimbra: Coimbra editora, 2012.

MATA, João José Trocado da. **A Igualdade e a Desigualdade na Educação em Portugal**. Tese de Doutoramento em Sociologia. Lisboa: Escola de Sociologia e Políticas Públicas – ISCTE-IUL, 2015. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/12469/1/TESE%20DE%20DOCTORAMENTO%20%20IGUALDADE%20E%20DESIGUALDADE%20NA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20EM%20PORTUGAL.pdf>.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes para a Educação do Futuro**. Tradução de Ana Paula Viveiros. Lisboa: Edições Piaget, 2002.

MORIN, Edgar. **Repensar a reforma, Reformar o pensamento, A cabeça bem feita**. Tradução de Ana Paula de Viveiros. Lisboa: Edições Piaget, 1999.

NICKEL, James. Human Rights. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Summer edition. Edward N. Zalta (ed.), 2003. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2003/entries/rights-human/>.

NÓVOA, António Sampaio da. **Educação 2021: Para uma história do futuro**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2009. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/670/1/21232\\_1681-5653\\_181-199.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/670/1/21232_1681-5653_181-199.pdf).

PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS – PIDCP. 1966. Disponível em: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf).

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS – PIDESC. 1966. Disponível em: [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao\\_para\\_a\\_Defesa\\_a\\_Seguranca\\_e\\_a\\_Paz/](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/)

documentos/pacto\_internacional\_sobre\_direitos\_economicos\_sociais\_culturais.pdf.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Porto Editora, 2018.

MONTEIRO, A. Reis. **Uma Teoria da Educação**. Lisboa: Edições Piaget, 2017.

ROTEIRO que contém 8 Princípios Orientadores para a Implementação do Ensino a Distância (E@D) nas Escolas. Disponível em: <https://www.dge.mec.pt/noticias/rroteiro-8-principios-orientadores-para-implementacao-do-ensino-distancia-ed-nas-escolas>.

Site de apoio às escolas. Direção Geral de Educação & Ministério da Educação e da Ciência. Disponível em: <https://apoioescolas.dge.mec.pt/node/391>.

TRINDADE, Rui & COSME, Ariana. **Educar e aprender na escola**: questões, desafios e respostas pedagógicas. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão. 2010. Disponível em: <http://edx.dge.mec.pt/asset-v1:DGE+PAFC+PAFC+type@asset+block/educar-e-aprender-na-escola.pdf>.

WHO. **WHO characterizes COVID-19 as a pandemic**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>.

9 Princípios Orientadores para acompanhamento dos alunos que recorrem ao #EstudoEmCasa. Disponível em: <https://apoioescolas.dge.mec.pt/sites/default/files/2020-04/Escolas%23EstudoEmCasa.pdf>.

# PROCESSOS COLETIVOS E A PANDEMIA DO COVID-19: REFLEXÕES SOBRE A AMPLIAÇÃO DE LEITOS HOSPITALARES E AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS

**Marcelo Pereira de Almeida**

Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense; Universidade Católica de Petrópolis; Universidade Estácio de Sá. Pós-Doutor em Direito Processual (UERJ). Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF). Advogado. Professor Colaborador do PPGD (UNESA). Professor Permanente do PPGD (UCP). Professor de Direito Processual Civil da EMERJ. Professor Adjunto de Teoria Geral do Processo e Direito Processual da UFF. Professor de Direito Processual e Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Membro da Associação Brasileira de Direito

**Leticia Pereira de Araujo**

Pós-Graduanda em Direito Público pela Universidade Legale do Estado de São Paulo. Graduada em Direito pelo centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro. Advogada

## **Resumo:**

O artigo discute o comportamento dos tribunais nos processos coletivos que tratam o combate da Covid-19, com amparo no direito à saúde e na dignidade da pessoa humana, em especial, para a viabilização de leitos hospitalares como a Unidade de Terapia Intensiva nos hospitais públicos e privados. O estudo concentrou-se em analisar os direitos fundamentais e observar a efetivação dos princípios processuais a partir das decisões proferidas nos processos coletivos, sendo eles, a ADPF de nº 671 e a ACP de nº 5017491-62.4.02.5101.

**Palavras-chave:** Coronavírus; Processo Coletivo; Direitos Fundamentais; ADPF nº 671; ACP nº 5017491-62.2020.4.02.5101.

## **Introdução**

A presente investigação foi movida pelo Grupo de Pesquisa “MECANISMOS PROCESSUAIS DESTINADOS A PROPORCIONAR EFI-

CIÊNCIA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL EM CAUSAS SERIAIS – Os critérios de seleção das causas piloto e dos procedimentos modelo”, coordenado pelo primeiro autor e realizado no Curso de Direito do Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro, pretendendo observar o comportamento dos tribunais nos processos coletivos que tratam o combate da Covid-19.

Ao se deparar com grandes inquietações a respeito desse tema, originou-se a busca por este estudo, com intermédio do método hipotético-dedutivo, com a metodologia de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

Com a declaração de pandemia da doença viral originária de Wuhan, china, pela Organização Mundial da Saúde e em consequência, com a decretação do Estado de Emergência Pública no Brasil em 16 de março de 2020, é pertinente às preocupações com a disseminação e contágio do vírus.

A pandemia provocou inúmeros desdobramentos em diversas ordens, sendo elas, na área política, econômica e social.

Desta forma, pelos inúmeros óbitos decorrentes do Coronavírus, em especial pela falta de leitos de UTI e respiradores, as notícias repercutem por todos os países, provocando comoções diante da ineficácia dos sistemas de saúde.

Nesse cenário, critica-se a inércia do Poder Público em não adotar providências cabíveis para assegurar a ampliação de leitos como Unidade de Terapia Intensiva, tendo em vista ainda, a indispensabilidade de mobilizar o Poder Judiciário para garantir a efetivação de suas obrigações, ou melhor, os serviços de saúde.

Além das demandas individuais, destacam-se a atuação na esfera coletiva para obter a regulamentação dos respectivos tratamentos de forma ágil, uma vez que a fila de espera por intervenções médicas e internações em um leito que possua respirador alcançou um marco preocupante.

## **A busca por leitos hospitalares**

A Organização Mundial da Saúde, desde a detecção e constatação de pandemia da Covid-19, apontou que os pacientes do Coronavírus apresentaram sintomas leves e outros, complicações que necessitavam de oxigenoterapia em unidade de terapia intensiva.

Com a alta velocidade de propagação do vírus, já era previsto, através de estudos, que os sistemas de saúde poderiam sofrer com a demanda elevada de pacientes e caso não houvesse uma efetiva ação de ampliação na oferta de leitos, a saturação dos sistemas de saúde em um curto espaço de tempo seria inevitável.

Ao depender da velocidade em que a infecção é propagada, a oferta conjunta do setor público e privado não são capazes de atender toda a demanda.

Nesse cenário, a construção de hospitais de campanha, com o seu devido funcionamento, é necessária para atender ao fluxo de demanda usual do

sistema de saúde.

Levando em consideração que os leitos hospitalares também podem ser utilizados para o tratamento de outras enfermidades, é importante reconhecer que a busca por outras causas não deixa de ocorrer, conseqüentemente, tal fato não pode ser esquecido em detrimento ao tratamento da Covid-19.

A implementação de direitos sociais, como a saúde, é um dever fundamental do Estado conforme dispõe a nossa Constituição e ele deve ser cumprido pelos seus próprios meios, desta forma, não é razoável que o Estado descumpra de forma rotineira com as suas obrigações.

Nessa circunstância, a judicialização da saúde, busca do Judiciário como última alternativa para a obtenção de tratamento ou medicamento negado pelo Sistema Único da Saúde, ganhou novos contornos durante a crise oriunda do Coronavírus.

Assim, essa judicialização é relevante sobre o prisma da assistência a saúde e também do próprio judiciário que enfrenta inúmeros processos sobre o tema.

A tutela coletiva não deve ser vista apenas como meio de diminuição na multiplicidade de demandas individuais, mas também como uma sistematização eficaz na tutela de interesses coletivos, como a dignidade da pessoa humana e os serviços essenciais à saúde.

Sob o reflexo desse fenômeno, alguns partidos e entidades públicas resolveram ingressar com o ajuizamento de Ação de Descumprimento de Direito Fundamental e Ação Civil Pública, visando a busca de regulamentos ao direito e acesso à saúde em tempos de pandemia.

## **Utilização de Processos Coletivos**

Atualmente tramitam, entre outras, duas demandas coletivas relacionadas à pandemia do Covid-19: ADPF nº 671 e ACP nº 5017491-62.2020.4.02.5101, com prosseguimento ocorrendo, respectivamente, no Supremo Tribunal Federal e na 15ª Vara Federal do Rio de Janeiro.

As ações em comento abordam o tema do direito à saúde e o acesso a leitos de UTI, ou seja, buscam por intermédio da tutela jurisdicional a manutenção e fornecimento das atividades prestadas pelo sistema de saúde brasileiro.

Tendo em vista a amplitude de discussões, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 671 ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, salienta que as providencias praticadas pelo Poder Público não foram suficientes para resguardar o direito a saúde, o direito fundamental à vida, o direito fundamental à igualdade, a dignidade da pessoa humana, bem como o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil em construir uma sociedade justa e solidária, assim, pleiteou-se a regulamentação da utilização dos leitos de unidades de tratamento intensivo na rede privada durante a pandemia, por intermédio de requisição administrativa de bens e serviços.

No tocante à requisição, foi sustentado que a União se manteve inerte em adotar medidas efetivas para conter o avanço da pandemia.

Importante observar que esta modalidade de intervenção estatal, no qual o Estado utiliza bens ou serviços particulares em situação de perigo público iminente é prevista pela Constituição em seu Art. 5º, XXV. Por outro lado, o Art. 3º, VII da Lei 13.979/2020, a qual disciplina as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, não elencou as condutas a serem realizadas pelo agente administrativo.

Em outros termos, o administrador público não é livre para requisitar bens e serviços, deve ser levado em consideração a constatação de que aquela medida deve ser tomada, sob pena de consumação de perigo irremediável.

Neste enquadramento, o STF em 03 de abril de 2020 proferiu decisão denegatória ao seguimento do remédio constitucional, justificando que a ADPF não pode ser utilizada para resolução de casos concretos, tendo em vista se tratar de controle abstrato de constitucionalidade de normas.

Com o objetivo de reformar essa decisão, foi interposto Agravo Regimental, o qual teve o provimento negado por unanimidade em 16 de junho de 2020, reafirmando em não ser a ADPF via processual adequada, com base no princípio da subsidiariedade, uma vez existir outros instrumentos capazes de sanar a lesividade alegada, bem como haver desrespeito ao princípio da separação dos poderes, ante a privativa atuação do poder executivo em cunho político deliberativo submetido a critérios de conveniência e oportunidade.

Essa decisão do Supremo já transitou em julgado em 13/08/2020, não cabendo mais recurso, com baixa ao arquivo do respectivo tribunal em 20/08/2020.

Ainda no tocante às ações coletivas que visam dar assistência hospitalar aos pacientes de Covid-19, cabe abordar a ACP nº 5017491-62.2020.4.02.5101.

A Defensoria Pública da União ajuizou Ação Civil Pública em 23 de março de 2020 com o intuito de impor que a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro fossem obrigados a contratar profissionais e insumos para o atendimento de pacientes com infecção por Coronavírus.

Com o intuito de regularizar os recursos humanos dos Hospitais e Institutos Federais, o Ministério Público Federal ingressou como parte ativa na demanda judicial, visando a abertura dos leitos específicos previstos em área isolada no Hospital Federal de Bonsucesso para tratamento de pacientes com Covid-19.

Em 22 de abril, o Juízo da 15ª Vara Federal do Rio de Janeiro ordenou que a União concedesse as vagas dos hospitais federais ao sistema único do estado e do município, levando em conta que havia uma espera de 237 pacientes para uma única vaga na rede pública, sendo que dentre estes, 84 esperavam por um posto em unidade de terapia intensiva.

Ante a falta de informações dos hospitais durante a pandemia, foi de-

terminado também que os hospitais federais no Rio disponibilizassem os seus leitos livres para o sistema unificado, visando que todos pudessem ser alocados nas unidades dos hospitais de Andaraí, Cardoso Fontes, Ipanema, Lagoa e dos Servidores do Estado, reservando o Hospital de Bonsucesso para os pacientes da Covid-19.

A União, por intermédio da Advocacia-Geral da União, interpôs Agravo de Instrumento em 06/05/2020 (nº 5004268-19.2020.4.02.0000/TRF2), contra as determinações constantes de decisão judicial em sessão de audiência realizada em 30/04/2020, para suspender integralmente a eficácia da sua obrigação em “*tomar as medidas administrativas para substituição da Direção do Hospital de Bonsucesso*”, bem como “*apresentar relatório com os insumos e demais itens necessário para abertura dos hospitais de campanha, com cronograma detalhada*”.

Com a declaração de suspeição da própria Desembargadora Federal Vera Lúcia Lima, houve a redistribuição à relatoria do Desembargador Federal Marcelo Pereira da Silva, o qual determinou em 05/05/2020 a suspensão das determinações agravadas até apreciação do julgamento definitivo do referido recurso.

Em seguida, o Ministério Público Federal, através da Procuradora Regional da República, opôs Embargos de Declaração contra a decisão monocrática do Relator visando sanar as omissões acerca das diligências necessárias ao julgamento da causa, bem como a suspensão do despacho da juízo de 1º grau em sua integralidade acabou gerando um “*risco de dano inverso em desfavor da população fluminense que necessita de tratamento hospitalar no contexto da pandemia*”. No julgamento dos referidos Embargos, o Relator decidiu que “*o Ministério da Saúde editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei*”, desta forma, afirmou que não cabe ao Magistrado, sob pena de violar o princípio da Separação de Poderes, interferir na atividade do Administrador Público sob o pretexto de garantir a observância do direito à saúde.

Em 30 de junho foi realizada videoconferência presidida pelo juízo da 15ª Vara Federal do Rio de Janeiro, o qual determinou que o Hospital de Bonsucesso informasse a quantidade de profissionais da saúde que estão trabalhando, bem como a escala dos médicos. Ainda, determinou que os Hospitais Federais apresentassem todos os insumos comprados e equipamentos de forma clara e de fácil compreensão no Portal da Transparência, com a devida indicação do estoque atual.

Novamente, na data de 04 de julho, a União interpôs Agravo de Instrumento (nº 5008503-29.2020.4.02.0000/RJ) contra as determinações constantes em decisão judicial realizada em sessão de audiência na data de 30/06/2020, sob a alegação de que a referida decisão *extrapola os limites de competência do juízo prolator, uma vez que o tema específica da regulação de leitos no município do Rio de Janeiro já foi objeto de acordo judicial nos autos do Cumprimento de Sentença nº 0133113-85-2017.4.02.5101*. Em julgamento na data de 17 de julho, foi deferido o efeito suspensivo para suspender os efeitos da decisão agravada, no tocante às determinações endereçadas à União até o julgamento definitivo do

recurso.

As decisões judiciais no ambiente da área de saúde demonstram que a realidade da matéria é extremamente técnica e específica, por outro lado, a busca pelo Judiciário na defesa e expansão dos direitos de pacientes na saúde pública tem o condão de proteger o direito à vida, ou seja, o Poder Judiciário deve realizar uma conexão e adequação entre a previsão legislativa e a realidade vivenciada pela sociedade.

## Considerações Finais

No Estado Democrático de Direito, o principal compromisso é com a pessoa humana, compreendendo a obrigação do poder público em preservar o povo.

A saúde, como um estado de bem-estar inerente a qualquer cidadão, é um direito fundamental individual que para ser reconhecido como tal, deve ser regulado na Constituição de um Estado.

Os serviços de saúde abrangem as carências do homem pertencentes a saúde e o princípio da dignidade da pessoa humana deve atuar como base dos direitos e garantias assegurados na Constituição da República.

Desta forma, é sabido que a administração pública dispõe de instrumentos para efetivar o cumprimento de suas ações, validando a sua atuação no interesse público, em contrapartida, é, no mínimo, questionável a não intervenção da atividade jurisdicional ante a omissão do agente público em promover ações eficazes para assegurar a assistência à saúde, em especial, na atual situação de pandemia.

Ao observar as decisões no tratamento da viabilização de leitos hospitalares como a Unidade de Terapia Intensiva nos hospitais públicos, pode-se verificar a perpetuação às violações ao direito à saúde.

Nesse sentido, as complicações enfrentadas na saúde são maximizadas pelas decisões judiciais que beneficiam o poder público ao “lavar as mãos”, ou melhor, isentando-se de comprometimento ante a omissão da União e dos próprios municípios em não garantirem a saúde para o bem comum.

Por conseguinte, a saúde enquanto direito social fundamental, prescinde de uma postura prestacional do Estado em garantir, de forma ativa, uma interferência por intermédio de políticas públicas, objetivando a dignidade humana adequando a saúde como bem individual e coletivo.

## Referências

ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **Processo Coletivo**: teoria geral, cognição e execução. 2ª Ed. Curitiba: CRV, 2018. Acesso em: 21 de jul. 2020.

CASTELLO, Juliana Justo. Covid-19 e a lógica das ações coletivas. **Revista eletrônica Jota**, 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/covid-19-e-a-logica-das-aco-es-coletivas-06072020>> Acesso em: 10 de ago. 2020.

FERREIRA, André Bastos Lopes. O direito à saúde e o acesso a leitos em tempos de Covid-19. **Revista eletrônica Jota**, 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-direito-a-saude-e-o-acesso-a-leitos-em-tempos-de-covid-19-04052020>>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

BRASIL. **Ação Civil Pública nº 5017491-62.2020.4.02.5101**. Disponível em: <[https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&acao\\_origem=processo\\_consulta\\_publica&acao\\_retorno=processo\\_consulta\\_publica&numero\\_processo=50174916220204025101&numero\\_chave=&numero\\_documento=&hash=2524acd6c6806e364dae0f66906f5873](https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&numero_processo=50174916220204025101&numero_chave=&numero_documento=&hash=2524acd6c6806e364dae0f66906f5873)>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 671**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5884983>>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

MAIA, Shelley Duarte. A pandemia como caminho para o fim da banalização do direito à saúde. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-14/duarte-maia-fim-banalizacao-direito-saude>>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

NORONHA, Kenya Valeria Micaela de Souza et al. **Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, e00115320, 2020. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2020000605004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000605004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

RODRIGUEIRO, Daniela Aparecida; MOREIRA, José Cláudio Domingues. O direito social à saúde na perspectiva da constituição de 1988: um direito individual, coletivo e em construção. **RIPE-Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos**, Bauru, v.50, n. 66, p. 143-159, jul./dez. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/RIPE\\_n.66.07.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RIPE_n.66.07.pdf)>. Acesso em: 10 de ago. 2020.

RONCHI, Renzzo Giacomo. Em tempos de pandemia, a judicialização da saúde precisa ser racionalizada. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-18/renzzo-ronchi-judicializacao-saude-durante-pandemia>>. Acesso em: 22 de jul. 2020.

RODAS, Sérgio. Hospitais federais devem disponibilizar leitos a sistema de saúde do Rio. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-24/hospitais-federais-ceder-leitos-sistema-saude-rio>. Acesso em: 26 de jul. de 2020

TAVARES, Daniela dos Santos; OLIVEIRA, Heitor Alves de. Ações coletivas em tempos de COVID-19. **Revista Jurídica de Seguros/CNseg**, n. 12. Rio de Janeiro: CNseg, maio de 2020 p.168/187. Disponível em: <<http://www.cnseg>>

org.br/data/files/96/B5/99/A7/42E92710E277CE173A8AA8A8/RJS%20n%C2%BA%2012%20-%20Completa-v2.pdf#page=167>. Acesso em 22 de jul. 2020.

VALENTE, Fernanda. Lewandowski nega ação sobre poder público pedir leitos de hospitais privados. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/negada-acao-pedindo-poder-publico-requisite-leitos-hospitais>>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

# A IGUALDADE, A MULHER, O FEMINISMO E OS DIREITOS HUMANOS

**Isadora Felizola Dourado Bastos**

Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Advogada regularmente inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Bahia

## **Resumo:**

O presente artigo tem a função de discutir, de maneira preliminar, a eficácia da proteção jurídica dos direitos das mulheres, prevista na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW) à luz do Princípio da Igualdade. Procura-se, deste modo, estudar que a igualdade material entre homens e mulheres apenas se daria através da quebra dos conceitos estereotipados de gênero, desvinculando o Direito do tradicional viés androcêntrico. Além da própria formulação de leis protetivas, é preciso que seja mudada a prática consuetudinária de moldar o comportamento pelo gênero. No Brasil, a lei tem se tornado inócua quando os Tribunais atuam de maneira insuficiente à proteção da mulher, principalmente quando exigem da vítima uma postura social preconcebida para que determinada conduta seja considerada ofensiva ao gênero. É necessário o conhecimento sociológico e histórico em que está inserida a mulher para que haja efetividade aos Direitos Humanos da Mulher.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Igualdade; Direito da Mulher; Feminismo.

## **Introdução**

“Há um princípio bom que criou a ordem, a luz e o homem, e um princípio mau que criou o caos, as trevas e a mulher”.<sup>1</sup> A célebre frase foi formulada por Pitágoras, e apesar de, aparentemente, contrastar com outro postulado também por ele formulado, pelo qual devemos tratar igualmente os iguais, e desigualmente os desiguais, a realidade é que eles sequer se tangenciam.

A ideia de exclusão ou não inserção da mulher como detentora de direitos persiste aos dias de hoje, mesmo que sob uma nova perspectiva. A vinculação social do caos e das trevas ao feminino impede que a igualdade, ou ain-

1 PITÁGORAS, inserido em O segundo sexo, Simone de Beauvoir, 1970.

da o tratamento desigual para os desiguais, alcance a mulher. Torna-se muito mais difícil e penoso alterar verdades e práticas sociais, solidificadas, sobre a aparência da superioridade de um gênero sobre o outro, ou seja, do masculino sobre o feminino.

Não se nega que ambos (homens e mulheres) são diferentes em aspectos biológicos, porém no quesito social, há uma exacerbação quanto à predestinação de cada um<sup>2</sup>. A mulher sempre foi vista como inferior, sob diferentes aspectos e realidades. São inúmeros os campos das relações sociais onde está presente a discriminação de gênero. Mesmo que as diferenças tenham se iniciado através da obtenção do poder pela força física, foi inserida na sociedade uma verdade imutável, na qual a mulher deveria ter um papel acessório ao do homem, pelo simples fato de nascer mulher. Filósofos como Aristóteles e São Tomás de Aquino, reforçavam a diferença entre os gêneros: o homem seria o ser absoluto e a mulher sofreria de uma deficiência natural<sup>3</sup>.

Aliado a tudo isto, ainda está a problemática da falsa ideia de que os direitos das mulheres, em pleno Século XXI seriam plenos e que pouco há para discutir. Entretanto é necessário que se chame atenção para o fato de que a construção de um aparato de leis, organizações civis e governamentais não são exaustivamente suficientes e muito menos sinônimas do que as direitos humanos da mulher são eficazes e plenos. Pior, podem muitas vezes até ser mais prejudicial, pois cria-se a sensação de se fazer algo, enquanto na realidade, muitos são apenas movimentos figurativos, que não representam ou trazem qualquer liquidez à eficácia dos direitos humanos da mulher.

Não há dúvidas que a liberdade social vivenciada por homens e mulheres em suas vidas é a tônica que rege a igualdade material entre estes. Óbvio que para a eficácia de todo o aparato protetor dos direitos da mulher, é necessário que aqueles que o executem, como por exemplo o Judiciário, tenha o pleno conhecimento do que é *ser mulher* ou das realidades sociais e biológicas que ela está inserida. Todavia, a realidade que tem se delineado nos últimos anos no Brasil mostra o abismo existente entre a eficácia da proteção jurídica da mulher e o inconsciente cultural (aqui assim alcunhado para representar a ideia consolidada pela história e pela sociedade) do papel a ser sempre ocupado pela mulher, que na maioria das vezes, é confundido com a ordem natural da sociedade.

É preciso que haja um maior conhecimento sobre a mulher e a formação histórica e cultural a que sempre foi submetida. É preciso que haja uma maior liberdade social para a vida das mulheres, permitindo a cada uma ser e agir de acordo com suas próprias aptidões pessoais. Somente assim, será alcançável a eficácia dos seus direitos, sem limitações ou necessidade de sempre, como pré-requisito, ser submetida ao comportamento estereotipado pelo gênero.

2 ADICHIE, Chimamanda Ngozi Adichie. *Sejamos todas feministas*. Ed. Schwarcz S.A. São Paulo, 2014.

3 BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. 4ed. Paris: Librairie Gallinard, 1970.

A Igualdade, os Direitos Humanos, a Mulher e o Feminismo são bases de entendimento jurídicos, filosóficos e sociológicos aliados para a consecução da plena eficácia dos direitos da mulher, afinal, se há uma concepção social falha e que gera o malferimento da dignidade humana da mulher, esta deve ser reparada não só pela Lei, mas pelo pleno conhecimento da vida daquelas a quem se quer socorrer.

## A Igualdade

A igualdade, antes de tudo, prima pela dignidade da pessoa humana e para tanto, a individualidade de cada ser deve sempre ser levada em consideração. E aqui a igualdade é inicialmente retratada com o dever ser jusnaturalista, e não aquela moldada ao viés androcêntrico do direito.

O conceito de Igualdade, ainda que de forma incipiente, surgiu através da filosofia clássica, contudo como debate em termos jurídicos ganhou força com o surgimento do Iluminismo. “Liberté, Egalité et Fraternité” foram as máximas da Revolução Francesa que influenciaram, a partir de 1789, sobremaneira as civilizações ocidentais, principalmente aquelas do Sul Global, como o Brasil, que atrelaram os seus processos de independência aos direitos naturais do homem. Os homens nasciam livres e detentores de direitos, e portanto, deveriam ser iguais perante a Lei.

Apesar de bastante difundida a ideia de igualdade entre os homens, há que se asseverar que as mulheres ali não foram inseridas. Sim, óbvio que a igualdade almejada aquela época, de fato, não era uma igualdade plena, que fornecia a todos a aquisição de todos os direitos que hoje possuímos, mas foi um ponto impulsionador para que as formulações ocorridas nos séculos seguintes fossem criadas.

O padrão do ser humano detentor de direitos era o homem médio e a mulher não era vista como igual ou equivalente ao homem. A mulher era e sempre foi o outro<sup>4</sup>. Como resposta à Revolução dos Homens, à Revolução das Luzes, a dramaturga Olympe de Gouges, pseudônimo de Marie de Gouges, apresentou o manifesto “Declaração dos Direitos das Mulher e das Cidadã”<sup>5</sup> à Assembleia Nacional da França em 1791, conclamando para as mulheres, todos os direitos outorgados ao homem e aos cidadãos. Como resposta, foi condenada à morte como contra revolucionária, alcunhada ainda de “mulher desnaturada”.

Os ideais de Igualdade, após a Segunda Guerra Mundial, ganharam mais força e ocuparam mais espaços, tendo inclusive sido citado na Carta das Nações Unidas, em 1948. De fato, a conexão entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais surgiu com o Estado Social de direito, consubstanciados nas Constituições Federais, como foi o caso do Brasil.

A Igualdade para existir necessita da Isonomia em igual medida, afinal

4 BEAUVOIR, Simone de. O segundo sexo. 4ed. Paris: Libraire Gallinard, 1970.

5 GOUGES, Olympe de. Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, 1791.

o tratamento diferenciado para os desiguais é o único modo de reparação das lacunas abertas pelas injustiças da vida em sociedade. Entretanto, mesmo assim é salutar que ainda persistam as arbitrariedades causadas na vida das mulheres, afinal se torna praticamente impossível corrigir aquilo que sequer é notado: a vinculação da posição social auxiliar da mulher impede que a mesma seja colocada numa posição de destaque e que sua vida seja enxergada como de fato deveria ser.

Óbvio que a igualdade ensaiada pelos filósofos clássicos, pelos Iluministas e pelos signatários dos direitos humanos não protege a mulher de maneira concreta. A exemplo da Constituição Federal do Brasil, que em seu art. 5<sup>o</sup>, prevê que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. E ainda assim, os números de casos de violência contra a mulher não param de crescer.

## Os Direitos Humanos e os Direitos Humanos da Mulher

Após a Segunda Guerra Mundial, quando latente os anseios por uma sociedade que estimulasse a cooperação internacional, a fim de evitar um novo colapso bélico mundial, apaziguando o estado de anarquia do sistema internacional, os Direitos Essenciais também são alocados como necessários para o tratamento digno do ser humano. Nessa perspectiva, surgem documentos que com o passar do tempo vão ampliando e reconhecendo os direitos da mulher.

Destes grandes avanços, está a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) que teve como base os princípios da dignidade humana, o valor da pessoa humana e a igualdade de direitos dos homens e das mulheres.

A CEDAW tomou como precípua a necessidade de reparação histórica do gozo de direitos entre homens e mulheres, sendo um obstáculo a sociedade de modo geral, a remanescência da discriminação da mulher<sup>7</sup>. Foi através dela que os Estados signatários, como por exemplo o Brasil, passou a inserir em sua legislação interna mecanismos de proteção dos direitos da mulher, ainda que a passos extremamente curtos e demorados.

Neste sentido, tendo em mente a formulação de preceitos necessários à proteção da mulher, a CEDAW, em seu art. 5<sup>o</sup>, a estatuiu que:

Os Estados – Partes tomarão todas as medidas apropriadas para:

a) Modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseadas na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres.

6 Art. 5<sup>o</sup>, *caput* da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes do País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”

7 PORTELA Paulo Henrique Gonçalves. Direito Internacional Público e Privado. 7 edição – Salvador: Ed. JusPodivm, 2015

Dentre as diversas formulações constantes na Convenção, o artigo 5º deu forma a uma das premissas mais importantes à consecução dos direitos da mulher, que é a necessidade da quebra dos padrões socioculturais de conduta estereotipados pelo gênero. Esta seria a premissa para que outras formulações tivessem uma aplicabilidade mais concreta, afinal a permanência na sociedade de uma ideia conservadora a respeito da vidas das mulheres é um óbice à sua liberdade e finalmente igualdade com os homens.

A própria eficácia da proteção jurídica, a partir da aplicação da Lei pelo judiciário brasileiro, será impossível caso se mantenham os conceitos estereotipados pelo gênero. Afinal, como seria possível a um juiz entender a prática do crime de estupro quando sequer abandona o seu convencimento pessoal impregnado de preconceito de gênero e não leva em consideração a realidade social ou biológica da vítima mulher? Como, para ele, tal conduta não se adequaria à importunação da tranquilidade? Óbvio que na legislação brasileira, além das próprias provas dos autos, o convencimento do juiz também é formado por suas convicções pessoais e do que quanto ele extrai dos fatos do processo. Contudo é extremamente dificultosa a compreensão da prática de crimes contra mulheres, ocasionados ou facilitados pela sua condição da vítima ser mulher, quando o padrão de interpretação dos fatos se dá sob a ótica androcêntrica e não sob a perspectiva daquela a quem se quer proteger. E aqui chamamos atenção ao fato de que o preconceito de gênero tem dificultado a proteção jurídica da mulher.

Os direitos humanos da mulher são aclamados ao mesmo tempo em que a violência de gênero aumenta. Há violência física, sexual e moral. É conflitante que haja um maior aparato protetor das mulheres e um melhor conhecimento sobre suas necessidades ao mesmo tempo em que a violência de gênero seja crescente no Brasil. Mister, portanto, a urgente aplicação do artigo 5º, “a” da CEDAW, afinal a existência de um aparato protetor nas mãos daqueles que não o entendem na essência, torna-se inócuo. É preciso que as leis protetivas, antes de aplicadas, sejam compreendidas em sua totalidade por aqueles que a colocarão em prática.

Óbvio que a CEDAW foi precisa quando estatuiu a necessidade da quebra de padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, bem como das práticas consuetudinárias que escondem a superioridade masculina. Como bem elencado por Chimamanda Adichie, “o grande cerne da questão de gênero é que ela atribui ou molda comportamentos pelo que cada um deveria ser, e não pelo que cada um é”<sup>8</sup>.

## O feminismo e a Mulher

A teoria feminista, ao longo do tempo, tem definido o “ser mulher”, ao mesmo tempo em que tenta quebrar os paradigmas consolidados no imaginário

8 ADICHIE, Chimamanda Ngozi Adichie. *Sejamos todas feministas*. Ed. Schwarcz S.A. São Paulo, 2014.

rio social a respeito dos conceitos estereotipados de gênero. Sem sombra de dúvidas há um imenso desconhecimento sobre a Teoria Feminista e isso tem tornado ainda mais longínqua a eficácia da proteção jurídica da mulher.

A mulher, como bem definiu Simone de Beauvoir é uma realidade social, e não biológica e a feminilidade, sempre atrelada a sua essência como algo congênito, por sua vez, nada mais é que a reprodução de estereótipos socialmente pré-definidos, e chamados pela socióloga de “mito do eterno feminino”.<sup>9</sup>

Nancy Fraser traz uma nova visão acerca do “ser mulher”, o qual estaria consubstanciado em conceitos de identidade plurais e não mais unitário, o qual colocava sempre a mulher na posição subalterna e feminilizada, como se todas as mulheres ali pudessem ser inserida<sup>10</sup>. Para a Autora, ainda persiste aos dias atuais a ideia de estruturação da sociedade em torno das diferenças biológicas entre homens e mulheres, conduta enraizada sobretudo pela subordinação das mulheres.

Bell Hooks, por sua vez, define e entende o movimento feminista como necessário à compreensão da inter-relação entre as opressões de gênero, classe e também raça<sup>11</sup>.

Mesmo diante de um levantamento bibliográfico preliminar, é possível denotar que qualquer corrente ou onda feminista a que se vincule, inegável é a constatação do papel da história e da cultura consolidada através dos tempos numa sociedade. A realidade brasileira também não foge a esta regra, e percebe-se que a mulher sempre foi colocada em posição secundária, acessória ao homem. Desde o tempo de colonização, seja dentro das famílias de estrutura patriarcal, seja aquelas formadas sob os auspícios do Catolicismo ou ainda dentro da própria estrutura pública da sociedade.

Mesmo que com o avanço da liberdade permitida à mulher, podemos enumerar o atraso da obtenção dos seus direitos, como por exemplo o voto, apenas permitido na com a criação do Código Eleitoral, no governo Vargas<sup>12</sup> em 1932, ou ainda o fim da incapacidade civil relativa, através do Estatuto da Mulher Casada, datado de 1962<sup>13</sup>. Não há dúvidas que o padrão médio da sociedade brasileira, ainda que visto de maneira inconsciente, é o do homem.

Com a Constituição de 1988, principalmente com a inserção do Princípio da Igualdade; com a criação da Lei Maria da Penha; com a formulação do crime de feminicídio, com penas mais duras, todo este aparato não tem sido suficiente à eficácia da proteção jurídica da mulher. Falta ao judiciário brasilei-

9 BEAUVOIR, Simone de. O segundo sexo. 4ed. Paris: Librairie Gallinard, 1970.

10 BRESSIANI, Nathalic. Nancy Fraser e o feminismo. Disponível em URL: <https://www.blogs.unicamp.br/mulheresnafilosofia/nancy-fraser-e-ofeminismo/>

11 HOOKS, Bell. O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras. 1ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

12 FAUSTO, Boris. História do Brasil/Boris Fausto; colaboração de Sérgio Fausto – 14. ed. atual. E ampl., 3. reimp. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

13 VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: Direito de Família. 14ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

ro o entendimento básico do que é ser mulher; falta a quebra dos parâmetros estereotipados pelo gênero.

A manutenção de uma estrutura que toma como base ideias preconcebidas de gênero, dificultam que as mulheres alcancem o posto que necessitam, seja ele na esfera privada ou pública. É preciso que se tome conhecimento do “ser mulher”, que se conheça as teorias feministas e que assim possa ser eficaz o art. 5º da CEDAW e o Princípio da Igualdade. É necessário chamar a atenção para o fato de que é preciso extirpar a ideia que apenas por algo já estar consolidado na sociedade, ele seja de todo correto.

## **Considerações finais**

Após as considerações acima realizadas, e diante do estudo preliminar o qual este artigo trata, não restam dúvidas a respeito das grandes dificuldades enfrentadas pelas mulheres para terem seus direitos reconhecidos de maneira plena. É cristalino o avanço social e jurídico ocorrido nos últimos quarenta anos, contudo, diariamente mulheres são desrespeitadas em sua liberdade. Para piorar, todo aquele aparato jurídico feito em prol dos seus direitos humanos, tornam-se inócuos, e cria-se a falsa sensação de que há a eficácia da proteção. Por mais que se diga estar fazendo, é necessário que se sinta os efeitos destas ações.

Por mais que existam inúmeros estudos, teorias e livros a respeito da Teoria Feministas, não há uma compilação ou muito menos o estudo jurídico a respeito do tema. Claro que a inexistência deste tipo de sistematização atrapalha o próprio entendimento da matéria. Com base nisso, tem-se a necessidade de se averiguar a aplicabilidade e execução do quanto estatuído pelo art. 5º “a” da CEDAW, afinal só haverá a proteção integral e eficaz da mulher com a quebra sistemática dos conceitos socioculturais que estereotipam pelo gênero e são extremamente prejudiciais à vida das mulheres, colocando-as sempre em uma posição de submissão e exclusão.

O órgão julgador, antes de aplicar a lei tem que conhecer os fatos e a quem se pretende proteger. Se assim o é com pessoas portadoras de deficiência e com o estrangeiro, por exemplo, não há motivos para que a condição de mulher não seja levada em consideração. Ou menos ainda, não há motivos para que não se leve em consideração a multiplicidade do “ser mulher”, o que cria a necessidade desta análise sempre estar atrelada à realidade social e cultural que aquela mulher está inserida.

O grande entrave em se dar eficácia à proteção jurídica da mulher está diretamente atrelado ao desconhecimento do que é “ser mulher”; o desconhecimento das teorias feministas e ainda a remanescência, no inconsciente cultural, dos conceitos estereotipados pelo gênero.

A Igualdade, tomada como um direito natural inerente a qualquer ser humano, apenas se consolida quando a liberdade social vivenciada por homens e mulheres é a mesma. A criação de leis ou a sua execução não deve ser

feita apenas com o que se espera com a conduta das mulheres. É preciso que se pare de analisar crimes cujas vítimas são mulheres e sempre exigir que estas vítimas tenham uma conduta socialmente aceita. É preciso anular a prática de que, para punir o agente criminoso, a vítima antes tenha que comprovar que cumpriu o roteiro estabelecido no inconsciente social: uma mulher que foi estuprada supostamente fala a verdade quando o seu primeiro ato não é pedir socorro; ela fala a verdade quando, supostamente, a denúncia é feita meses depois.

Além da própria vulnerabilidade para ser vítima de diversos crimes, justamente por conta do “ser mulher”, as mulheres ainda têm que enfrentar o julgamento social quando não agem de acordo com o roteiro social obrigatório de conduta da vítima. Ora, não se percebe que o peso dessa exigência estereotipada apenas torna a vida das mulheres mais difícil e à margem da dignidade humana que os direitos humanos lhe garantem?

A identificação de qual posicionamento os tribunais brasileiros vêm tomando tornará possível que se conheça realmente o alcance das leis protetivas do direito da mulher. Afinal, ainda que diversas leis tenham sido criadas, bem como a própria consciência social tenha sido incitada sobre as injustiças que sempre foram cometidas contra as mulheres, a realidade é que não tem sido suficiente à garantia da Igualdade entre homens e mulheres.

As mulheres precisam ser enxergadas como diferentes biológica e socialmente, como pertencentes a diversos nichos e esferas sociais, contudo mais importante ainda é que essa visão não enseje a limitação das suas capacidades, como historicamente tem sido. Enquanto se mantiver a mulher junto às trevas e o caos, o homem será visto como a vítima das circunstâncias.

## Referências

ADICHIE, Chimamanda Ngozi Adichie. **Sejamos todas feministas**. Ed. Schwarcz S.A. São Paulo, 2014.

AGUILAR, Fernando Herren. **Metodologia da ciência do direito**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. Beauvoir, o patriarcado e os mitos nas relações de poder entre homens e mulheres. **Revista do NUFEN**. Belém vol. 6, no. 1, 2014.

ARAÚJO, Maria de Fátima. Diferença e igualdade nas relações de gênero: revisitando o debate. **Psicologia Clínica**. Rio de Janeiro vol. 17, no. 2. 2005.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. 4ed. Paris: Librairie Gallinard, 1970.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

BRESSIANI, Nathalie. **Nancy Fraser e o feminismo**. Disponível em URL: <https://www.blogs.unicamp.br/mulheresnafilosofia/nancy-fraser-e-ofeminismo/> Acesso em: 28 de nov. 2020

BRASIL. **Decreto no. 4.377**, de 13 de setembro de 2002. Disponível em <<http://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm) > Acesso em: 05 de nov. 2020

Declaração dos direitos da mulher e da cidadã. Disponível em < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php?Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> > Acesso em: 28 de nov. 2020

FAUSTO, Boris. **História do Brasil/Boris Fausto**; colaboração de Sérgio Fausto – 14. ed. atual. E ampl., 3. reimp. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FRASER, N. 1990. **Rethinking the Public Sphere: contribution to the critique of actually existing democracy**. In: Social Text. N° 25/26 (1990), pp. 56-80, Duke University Press.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13. ed. re., e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

PORTELA Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 7 edição – Salvador: Ed. JusPodivm, 2015

SILVA, Sergio Gomes da. Preconceito e discriminação: as bases da violência contra mulher. **Psicologia: ciência e profissão**. Brasília vol. 30, no. 3. 2010

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direito de Família**. 14ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

# A SECULAR NEGAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE O ANALFABETISMO HOJE NO BRASIL

**Rodrigo dos Santos Oliveira**

Formando em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. Mestrando em Ciências Sociais e Educação pela Universidade Estadual de Campinas

## **Resumo:**

O artigo busca, por meio da análise de dados gerais sobre o Brasil e específicos da cidade de Jundiaí (estado de São Paulo), mostrar que o analfabetismo no país é questão premente mesmo nos dias atuais, embora nem sempre seja apresentado como tal. Analisando o perfil da população não-alfabetizada, constata-se que, embora haja grande proporção de idosos, há igualmente grande proporção de pessoas jovens entre os não-alfabetizados. Além disso, verifica-se que um importante grupo populacional passou pela escolarização e mesmo assim não foi alfabetizado, desmistificando a ideia de que o analfabetismo seria essencialmente um fenômeno que se expressa somente na população que não teve acesso à escola.

**Palavras-chave:** Analfabetismo; Direito à educação; Desigualdade.

## **Analfabetismo é mesmo coisa do passado?**

Duas questões parecem postas nos debates políticos e no senso comum em relação ao analfabetismo no Brasil: 1) que o analfabetismo (absoluto) é coisa do passado, já que nossa taxa de analfabetismo é baixa, 6,8% (PNAD, 2019); e 2) que as pessoas ainda nessa condição seriam na verdade pessoas mais velhas, que não tiveram acesso à educação. Este artigo pretende refutar essas duas ideias com a análise a seguir.

Em 2018 o Brasil possuía um total de 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais não-alfabetizadas<sup>1</sup> (PNAD, 2019) – o que é aproximadamente equivalente à população inteira de Portugal ou da Bélgica (conforme estatísti-

---

1 Neste artigo utilizo “pessoas não-alfabetizadas” ou em “condição de analfabetismo” em substituição ao termo “analfabeto” (exceto quando esse aparecer em citação direta), pois como apresentado no texto da dissertação ainda em andamento, o termo “analfabeto” passou a ser sinônimo de estigma social e xingamento, desde pelo menos o final do século XIX (FERRARO, 2009).

cas oficiais da população destes países para o mesmo ano)<sup>2</sup>. É como se tivéssemos, por assim dizer, um outro país dentro do nosso, inteiramente povoado por pessoas privadas do direito básico de acesso à educação mais elementar, e isso em finais da segunda década do século XXI.

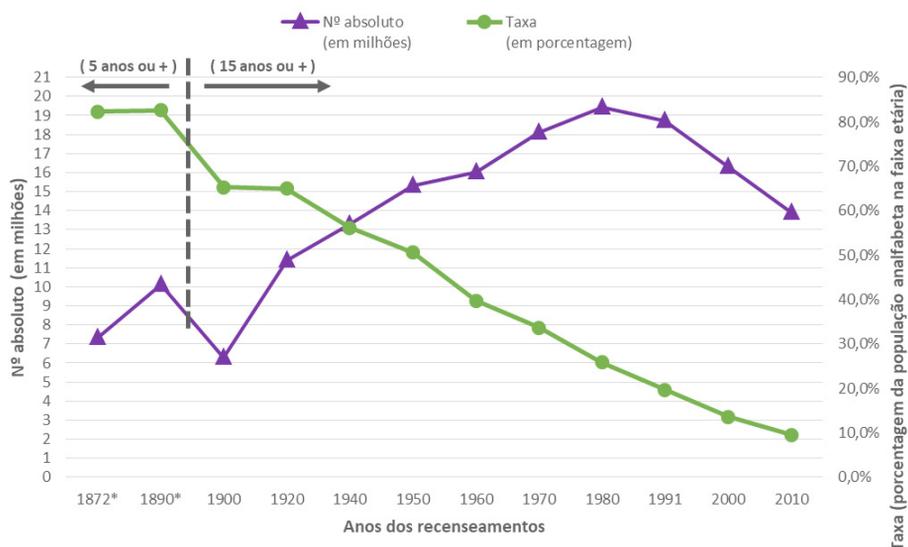
Em termos percentuais o número de pessoas não-alfabetizadas tem uma tendência de baixa, e é a *taxa de analfabetismo* (número percentual), justamente, o que mais se foca nas divulgações oficiais. Entretanto, em números absolutos (e são as pessoas reais, de carne e osso, que nos importam) os dados mostram outra faceta do fenômeno. O número total de pessoas não-alfabetizadas ao longo da história subiu por mais cerca de 80 anos (de 1900 a 1980).

Para entender melhor esse quadro, proponho aqui a comparação em série histórica no que diz respeito à *taxa* e ao *número absoluto* da população não-alfabetizada no Brasil, conforme os dados da figura a seguir. Antes de partir para tal análise, cumpre uma observação: os dados para os dois primeiros Censos foram calculados (já na fonte) apenas para a população de 5 anos ou mais, enviesando obviamente a comparação com os demais Censos, para os quais os dados se referem à população de 15 anos ou mais. Mesmo assim, podemos comparar o progresso da taxa e do número absoluto desses dois primeiros Censos entre si, e depois comparar os demais Censos entre si no período que segue, visando entender o comportamento tendencial dos Censos. Ou seja, apesar da diferença no recorte etário, podemos olhar para os dados como momentos separados, como dois períodos (a figura chama atenção para tal distinção).

---

2 Direction Générale Institutions Et Population [Bélgica] (2018): [https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20180101.pdf](https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20180101.pdf)  
Instituto Nacional de Estatística [Portugal] (2018): [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=411649576&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=411649576&PUBLICACOESmodo=2)

População em condição de analfabetismo de 15 anos ou mais (exceto para 1872 e 1890, onde os dados se referem à população de 5 anos ou mais), comparação entre a taxa e os números absolutos - série histórica, Brasil - 1872 a 2010.



Fonte: IBGE Censos; LEITE, 2013; BRAGA & MAZZEU, 2017; DATASUS (sem data); FERRARO, 2009  
Elaboração própria

Do primeiro período, que inclui os dois Censos para os quais o cálculo é para a população de 5 anos ou mais, vê-se a estagnação da taxa de analfabetismo, mas os números absolutos já apresentavam a tendência secular que seguirão no período seguinte, a saber, eles já apresentam crescimento significativo (de 2,8 milhões) de 1872 para 1890. No segundo período, de 1900 em diante, a tendência é de alta dos números absolutos, até os anos 80, e baixa constante na taxa. E ainda que pudéssemos considerar todos os Censos em conjunto, mesmo com as diferenças no recorte etário, verificaríamos que a taxa de analfabetismo apresenta baixa constante, mas o número absoluto de pessoas não-alfabetizadas se manteve, ao contrário, em alta durante quase todo o período.

Sendo a taxa uma porcentagem do total de pessoas em determinada faixa etária<sup>3</sup>, o crescimento populacional das pessoas alfabetizadas faz a porcentagem de analfabetismo baixar, sem com que de fato o número absoluto de pessoas não-alfabetizadas esteja diminuindo. Na verdade, justamente o contrário ocorre, como se viu, o número absoluto aumentou ao longo de quase todo o período. Em termos absolutos, tínhamos em 2010 uma população total de pessoas em condição de analfabetismo superior à cifra apresentada

3 A taxa de analfabetismo mede especificamente o percentual de pessoas, numa determinada faixa etária, que não sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples (até 1940 se usava o critério de saber escrever apenas o próprio nome (LEITE 2013, p.2), no idioma que conhecem, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, e em um período de tempo específico.

para o Censo de 1940 (!). Semelhante análise pode ser feita ao compararmos os anos 1960 com os de 2000: em 1960 o número de pessoas não-alfabetizadas era inferior ao dos anos 2000 em cerca de 300 mil pessoas.

Apesar de ser um dado desalentador, há de se analisar que, como ressalta a publicação do Mapa do analfabetismo (INEP/MEC - sem data divulgada, provável 2015):

do ponto de vista da mobilização dos recursos, o que interessa é o número absoluto de analfabetos, percebe-se a grande tarefa que temos pela frente, *tarefa essa, é claro, facilitada pelo fato de que a riqueza social produzida hoje pelo Brasil é muito maior do que aquela de 1960, ou do início do século* (grifos meus, p.6).

Nesse sentido, temos hoje maior conhecimento, mais recursos, mais pessoal, e uma mesma tarefa em termos de quantidade de pessoas a serem alfabetizadas. Cumpri-la hoje se torna então, em teoria, muito mais fácil do que era há 80 anos, mas daí surge uma questão importante a se considerar quando pensamos no analfabetismo: ele “não é um problema estritamente linguístico, nem exclusivamente pedagógico, metodológico, mas político (...)” tal como Freire já chamava a atenção (1981, p. 13) – ele é também um problema de vontade política e que remete às relações de opressão e de exploração entre as classes sociais.

### **Será o analfabetismo restrito à população idosa e que não teve acesso à escola?**

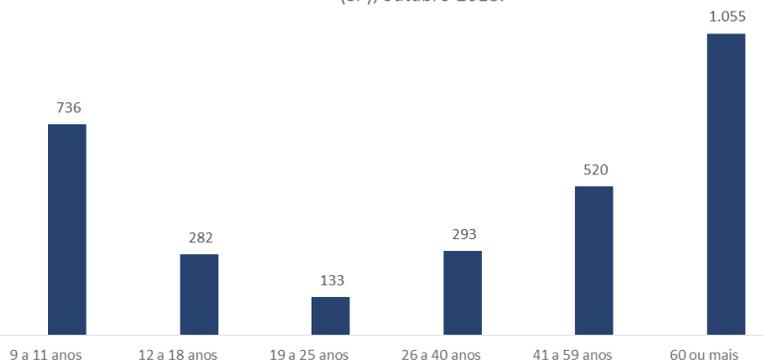
É de conhecimento geral que o acesso à educação foi em muito ampliado com o processo de massificação do ensino (iniciado em meados do último século), e que, portanto, em um passado recente, muitas gerações nem sequer tinham condição de frequentar a escola – o que explica a tendência à concentração das maiores taxas de analfabetismo entre as (os) mais velhas (os). Tal fato leva o senso comum, e até algumas autoridades, a afirmar que basta esperar a mudança demográfica para que o analfabetismo naturalmente seja extinto – o que é, de fato, uma forma mais “polida” de dizer que devemos esperar a morte dessas pessoas idosas que não tiveram acesso à educação, e cruzarmos os braços frente à tal problema social.

Contudo, há de se criticar, e muito, esse argumento, já que o analfabetismo não é exclusivo das gerações mais velhas (e ainda que o fosse, nem por isso deixaria de ser importante), o que já foi também elucidado em pesquisas de Souza (1999), Ferraro (2009) e outros. Nesse sentido, Souza indicava que, embora se possa afirmar que há um “estoque” (termo do autor) “de analfabetos” na população idosa, o que pode puxar as taxas para cima, a dinâmica demográfica (morte dos mais velhos) por si só não daria conta de resolver a questão, já que o analfabetismo também se dá entre os mais jovens. Dessa forma, “o estoque de analfabetos na população é, por um lado, consumido

pela morte dos analfabetos mais velhos e, por outro, reposto pela não-alfabetização de parte da população jovem” (SOUZA, 1999, p. 174).

Para visualizarmos essa situação, podemos trabalhar com um estudo de caso concreto, com os dados da cidade de Jundiá<sup>4</sup>

Pessoas de 9 anos ou mais, no CADÚnico, não alfabetizadas por grupos etários - Jundiá (SP), outubro 2018.



Elaboração própria

Fonte: Banco de dados do Cadastro Único, Jundiá SP - Outubro de 2018

Pessoas de 9 anos ou mais, no CADÚnico, não alfabetizadas por grupos etários e taxa de analfabetismo - Jundiá (SP), outubro de 2018.

|  | número absoluto | %          | % cumulativa |
|--|-----------------|------------|--------------|
| 9 a 11 anos  | 736             | 24,4       | 24,4         |
| 12 a 18 anos   | 282             | 9,3        | 33,7         |
| 19 a 25 anos   | 133             | 4,4        | 38,1         |
| 26 a 40 anos   | 293             | 9,7        | 47,8         |
| 41 a 59 anos   | 520             | 17,2       | 65,1         |
| 60 ou mais   | 1.055           | 34,9       | 100,0        |
| <b>Total Geral não-alfabetizadas</b>                           | <b>3.019</b>    | <b>100</b> |              |
| <b>Total de pessoas no cadastro de 9 anos ou mais</b>          | <b>29.139</b>   |            |              |
| <b>Taxa de analfabetismo na faixa etária de 9 anos ou mais</b> | <b>10,36%</b>   |            |              |

Elaboração própria

Fonte: Banco de dados do Cadastro Único, Jundiá SP - Outubro de 2018

O gráfico e tabela acima diferem dos dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), pois têm por base o banco de dados do

4 Banco de dados não-identificados (o anonimato das pessoas é garantido), fornecidos pela prefeitura para estudo. Jundiá é uma cidade rica do sudeste brasileiro, localizada a 50km da capital do estado de São Paulo, com uma taxa de escolarização de 98,2 %, para residentes com idades entre 6 a 14 anos (IBGE Cidade, 2020), e altamente urbanizada, tendo seu PIB concentrado no setor de serviços (74.99%) e no industrial (24.67%) (SEADE, 2020). Essas e outras características da cidade a fazem estar fora de um quadro social onde o analfabetismo mais vinga, ainda assim, há uma relevante população em situação de analfabetismo na cidade.

CADÚnico (Cadastro Único) de Jundiá<sup>5</sup>, e, pois, considere aqui como população não-alfabetizada as crianças a partir de 9 anos que ainda não aprenderam a ler e escrever, tendo em vista que após os 8 anos de idade a meta do MEC (Ministério da Educação) é que todas as crianças estejam alfabetizadas (cf. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa). Analisando os dados acima, temos que 65,1% do total de pessoas não-alfabetizadas está abaixo dos 60 anos de idade (ou seja, 1.964 pessoas de um total de 3.019); mesmo se, a título de curiosidade, descartássemos também as crianças e focássemos na faixa etária de 12 a 59 anos, ainda assim teríamos 1.228 pessoas não-alfabetizadas que não são idosos nem crianças.

Quanto à escolarização, há uma tendência a associar analfabetismo somente à população mais velha, e ela se baseia no fato de que o acesso à escola era muito mais restrito antes do processo de massificação do ensino básico (conforme citado). Se isso por um lado é verdadeiro, por outro esconde que a exclusão pode não ser só “dá” escola (falta de acesso, vagas, número de escolas insuficiente), mas também “na” escola. Ferraro já nos alertava que, mesmo após a massificação do acesso à escola, esta pode excluir seu alunado, ainda que ele esteja fisicamente dentro do sistema:

Esta segunda forma de exclusão escolar [a primeira é a exclusão física *da escola*, a falta de vagas, por exemplo] – a *exclusão na escola* – tem a ver diretamente com o próprio processo de escolarização e costuma ser obscurecida por expressões como baixo rendimento, fracasso escolar, reprovação, recuperação, repetência. Na realidade, esta é também uma forma de exclusão, com a diferenças de que, aqui, os excluídos ainda estão na escola, ainda estão no processo de escolarização, ainda não entenderam com suficiente clareza que estão no “lugar errado”! Por ora, são apenas *excluídos na escola*, dentro do sistema escolar. Brevemente, através do que os teóricos que se contentam com a análise da aparência chamam de evasão escolar, irão somar-se também eles ao grupo dos excluídos da escola. Àqueles a quem, desde meados da década de 1980, eu vinha denominando “excluídos da escola” [SIC, provavelmente o autor quis dizer “excluídos *na* escola”, conforme se verifica no seu texto de 1987, p. 93] (Ferrari, 1987), Pierre Bourdieu e Patrick Campagne, em texto de 1992, os iriam chamar de ‘Les exclus de l’intérieur’ – os excluídos do interior (1999, p. 217-227) (FERRARO, 2009, p. 187)<sup>6</sup>

5 O CADÚnico é sistema de cadastramento das pessoas que buscam um programa de transferência de renda, o qual gera tal banco de dados, ou seja, em geral são as pessoas mais pobres da cidade que constam nesse cadastro (em Jundiá são mais de 36 mil pessoas cadastradas em 2018).

6 Bourdieu (2013), ao analisar a escolarização na França (originalmente nos anos de 1990), indicava que, mesmo após a inclusão no sistema de ensino, podemos ter a exclusão no interior do mesmo, ou seja, o aluno passa a fazer parte de um sistema educacional, mas mesmo assim é levado a uma condição marginalizada dentro do sistema. O autor francês, no entanto, não estava tratando especificamente de analfabetismo, apesar de podermos fazer uma apropriação da noção de “excluídos dentro do sistema”, que seria levada ao extremo no caso de pessoas não-alfabetizadas que se mantêm no sistema escolar, mesmo sem ter acesso ao conhecimento mais elementar que este sistema deveria oferecer.

Tal questão pode ser ilustrada, novamente, pelos dados de Jundiáí, conforme seguem abaixo. Verificamos que mais da metade das pessoas em situação de analfabetismo no cadastro único de Jundiáí (53.5 por cento delas para ser mais preciso) acessaram a escola ou ainda estão no sistema de educacional. Ou seja, não se trata somente de pessoas que não tiveram acesso à educação formal, mas há sim um contingente populacional excluído no interior do sistema de ensino.

**Pessoas não-alfabetizadas de 9 anos ou mais, no CADÚnico, por curso mais elevado que frequenta ou frequentou - Jundiáí (SP), outubro de 2018\***

| Escolarização  |              | %            |
|--|--------------|--------------|
| Nunca frequentou escola                              | 1.399        | 46,5         |
| Creche, Pre-escola ou Alfabetização (todos os tipos) | 159          | 5,3          |
| Fundamental (todos os tipos)                         | 1.346        | 44,8         |
| Médio (todos os tipos) e/ou pré-vestibular           | 103          | 3,4          |
| <b>Total Geral</b>                                   | <b>3.007</b> | <b>100,0</b> |

Elaboração própria

Fonte: Banco de dados do Cadastro Único, Jundiáí SP - Outubro de 2018.

\*Omite-se aqui 3 pessoas para as quais não havia informação de escolaridade e 9 pessoas que, apesar de não-alfabetizadas, foram equivocadamente cadastradas como alunos do ensino superior.

Pela exposição feita até aqui, vê-se que o analfabetismo não é nem coisa do passado, nem está restrito apesar às gerações mais velhas. E cumpre lembrar que, ainda que o analfabetismo tivesse de fato sido superado, isso não significaria seu fim eterno. A ideia de que o analfabetismo, uma vez “erradicado” será para sempre eliminado de um país, quase como se fosse uma espécie de ser animal ou vegetal que, uma vez extinto, não mais voltaria a se desenvolver e se reproduzir, é outro grande equívoco do senso comum. Alfabetização é um fenômeno histórico, não se trata de uma espécie de progresso linear e inexorável, podendo ela tanto avançar como regredir, a depender do sistema social e do contexto específico.

E é nesse sentido que aponta o caso da Nicarágua, conforme cita a UNESCO:

O exemplo da Nicarágua mostra que declarar um país oficialmente ‘livre de analfabetismo’ é problemático, já que as raízes do analfabetismo (pobreza e formação educacional básica deficitária, entre outras) não foram alteradas. A falha em endereçar tais causas reverteu as conquistas da campanha de alfabetização nacional em 1980 através de um aumento na taxa de analfabetismo de 12% para quase 50% (UNESCO, 2015, p. 20, tradução minha)<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Original em inglês: The example of Nicaragua shows that declaring the country officially

## Conclusões parciais

Em resumo, se a demografia naturalmente tendesse a resolver o problema, não seriam esses os números que iríamos apresentar aqui. Cumpre ainda dizer que, mesmo que o problema fosse atenuado pela mudança demográfica (morte das pessoas idosas), é de se repudiar veementemente qualquer tipo de passividade perante tal questão; não se pode negar o direito básico de alfabetização e esperar que as pessoas morram “para melhorar as estatísticas”. Além disso, combater o analfabetismo é um *processo contínuo*, que envolve várias medidas relativas à formação educacional, combate à pobreza etc. No Brasil, embora a taxa de analfabetismo esteja em queda, o número absoluto de pessoas não-alfabetizadas é enorme, muitas delas tendo passado pela experiência escolar, ou ainda estando nela, e não logrando acesso a um dos conhecimentos mais elementares da escolarização, que é a alfabetização. Atuar para que pessoas que já saíram ou nunca frequentaram a escola possam ser alfabetizadas é tão importante quando dirigir o olhar para pessoas que atualmente estão dentro do sistema de ensino, tanto as em processo de alfabetização quanto as que não foram alfabetizadas na idade esperada, do contrário, o analfabetismo tenderá a permanecer.

## Referências

BOURDIEU, Pierre Felix. **Escritos de Educação**. NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2013 [1992].

BRAGA, Ana Carolina; MAZZEU, Francisco José Carvalho. O analfabetismo no Brasil: lições da história. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara/SP, v.21, n.01, p. 24-46, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n.1.2017.9986>>. ISSN: 1519-9029. Acesso em: 26 abr. 2019.

DATA SUS. **Taxa de analfabetismo e Notas Técnicas**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/alfdescr.htm#resumo>. Acesso em: 20 jan. 2020.

DIRECTION GÉNÉRALE INSTITUTIONS ET POPULATION (Bélgica) **Chiffre global de la population par commune** [bélgica 2018]. IBZ, 200-. Disponível em: [https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20180101.pdf](https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20180101.pdf). Acesso em: 13 nov. 2018.

FERRARO, Alceu Ravello. **História Inacabada do Analfabetismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

FREIRE, Paulo. **Ação Cultural para a Liberdade e outros escritos**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

---

‘free of illiteracy’ is problematic, since the root causes of illiteracy (poverty and poor formal basic education, among others) have not yet been addressed. The failure to address these causes also reversed the achievement of the national literacy campaign in 1980 through an increase in the illiteracy rate from 12% to almost 50%. (UNESCO, 2015, p. 20).

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Sínteses históricas** - históricos dos Censos - Censos demográficos. 2.1. Recenseamentos Gerais e estatísticas populacionais no Brasil. IBGE, Rio de Janeiro, 200-. Acesso em: 02 out. 2020. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>

\_\_\_\_\_. @Cidades. **IBGE**, Rio de Janeiro, 2020? Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/jundiai/panorama>. Acesso em: 26 de abril de 2020.

INEP/MEC (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira / Ministério da Educação. **Mapa do Analfabetismo no Brasil**. Brasília: INEP/MEC, 2015? Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Mapa+do+analfabetismo+no+Brasil/a53ac9ee-c0c0-4727-b216-035c65c45e1b?version=1.3> Acesso em: 19 jun. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA [Portugal] (2019). **INE**, 201-. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=411649576&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=411649576&PUBLICACOESmodo=2) Acesso em: 15 jan. 2020.

LEITE, Sandra. **O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA no Brasil: um resgate histórico e legal** (Tese de doutorado). Campinas: Faculdade de Educação, UNICAMP, 2013.

MEC (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO). **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Brasília: MEC, 2013. Ministério da Educação, disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/index.php> Acesso em: 05 outubro de 2016.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar**. Educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

SEADE, FUNDAÇÃO. **Perfil dos municípios**, Jundiaí. SEADE, São Paulo, 201? Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/> Acesso em: 26 mar. 2020.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. O analfabetismo no Brasil sob enfoque demográfico. **Cadernos de Pesquisa IPEA**, nº 107, julho/1999. p. 169-186

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). **The Evolution and Impact of Literacy Campaigns and Programs 2000–2014**, Ulrike Hanemann. UNESCO Institute for Lifelong Learning, Germany, 2015.

# REFUGIADOS NO BRASIL: MAPEAMENTO DE TESES

**Laís Murakami Gomes**

Graduanda em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco

## **Resumo:**

Esta pesquisa teve como objetivo mapear os trabalhos de tese dos programas de pós-graduação no Brasil, apresentando como abordagem a crise vivida pelos refugiados em território brasileiro e suas implicações temáticas. Para a realização desse trabalho foi feita pesquisa bibliográfica no Catálogo de Teses e Dissertações, com abordagem quantitativa e análise textual das interfaces temáticas, a partir dos seguintes filtros: Palavra-chave/descriptor: Refugiados; Tipo: Doutorado (Tese); Ano: 2017, 2018 e 2019. Por meio da referida seleção foram encontradas, inicialmente, 47 teses, sendo empreendida segunda filtragem a partir dos resumos e palavras-chave, para averiguar quais possuíam de fato a temática proposta e, por fim, foram obtidas 19 teses. Conclui-se que a temática tem ganhado mais espaço nas discussões em âmbito acadêmico nacional, sendo necessária a análise de suas diversas interfaces, auxiliando na criação de políticas públicas voltadas à melhoria da condição de vida dos refugiados.

**Palavras-chave:** Refugiados; Mapeamento de Teses; Direitos Humanos.

## **Introdução**

A inegável existência de uma crise humanitária em âmbito global e nacional envolvendo a figura dos refugiados relaciona-se intrinsecamente com as questões que permeiam o Direito Internacional. Enquanto intensifica-se de modo nunca antes visto o processo de globalização, a problemática dos direitos humanos desses refugiados vem de encontro com barreiras físicas, jurídicas, econômicas e sociais impostas por países que não desejam lidar com essa questão.

O mapeamento do tema em amplitude nacional voltado às teses defendidas nas universidades brasileiras se mostra necessário, a fim de que seja possível compreender de que forma a sociedade científica tem pesquisado e repassado seus estudos à população em geral, auxiliando na criação políticas públicas voltadas à melhoria da condição de vida dos refugiados.

Para isso, deverão ser considerados alguns pontos acerca da trajetória do mapeamento: o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES foi o portal referencial para a obtenção dos trabalhos científicos. Por meio deste, as teses defendidas entre os anos de 2017 e 2019 voltadas à interface dos refugiados no Brasil foram catalogadas através dos seguintes critérios: título, autor, abordagem temática, palavras-chave, universidade, estado ou região.

## **Direito Internacional: Limitações e Relevância**

O Direito Internacional é o responsável por oferecer suporte jurídico aos refugiados, fazendo com que os tratados e as convenções internacionais que dispõem sobre os direitos da pessoa em situação de refúgio sejam respeitados pelos países signatários. Pereira e Quadros (2015) o conceituam como o conjunto de normas criadas pelos processos de produção jurídica próprios da comunidade internacional e que transcendem o âmbito dos Estados.

Define Duarte (2017, p. 29) o ramo do Direito Internacional Público como “[...] o conjunto de normas e princípios gerais definidos no quadro da ordem jurídica global que visam regular a existência e o funcionamento da comunidade internacional.” A autora ainda disserta sobre a dificuldade que pode ser apresentada no início dos estudos desta área do conhecimento, visto que o Direito Internacional seria um direito difícil de conhecer, pois “[...] enquanto disciplina jurídica, é especialmente problemático.” (DUARTE, 2017, p. 35). Segundo Guedes (1982, p. 147), citado por Duarte (2017, p. 37), tal complexidade deriva do fato do mesmo ser “[...] não apenas fragmentário, mas fragmentado.”, havendo um vasto número de fontes e uma problemática dispersão das normas, consequência da ausência de um decisor normativo de âmbito universal, não existindo na comunidade internacional um estatuto ou tratado jurídico único.

A importância do Direito Internacional dentro do universo jurídico se dá pelo fato de não haver um conjunto de normas aptas a serem aplicadas a todo e qualquer ente internacional. Cada Estado ou entidade, quando estudado, possui seu próprio grupo de leis que rege as relações internacionais. Finkelstein (2013) aborda essa peculiaridade ao afirmar que o erro do intérprete é acreditar que exista um Direito Internacional nos mesmos moldes do direito interno, com normas imperativas de conduta autoaplicáveis a toda uma população ou povos, podendo este, inclusive, exigir seu cumprimento de maneira coercitiva.

## **Refugiados: Aspectos Jurídicos e Cenário Nacional**

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados estabelece que, em regra, refugiado é a pessoa que, por medo de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em vir-

tude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país ou não quer voltar à ele.

No mesmo contexto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos disciplina, *in verbis*:

Art. 2º. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.” (BRASIL, 1998, p. 02) e “Art. 14. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.” (BRASIL, 1998, p. 04)

O refugiado vê-se, assim, forçado a fugir de seu país de origem na tentativa de proteger sua vida e liberdade, buscando acolhimento em outro Estado. Dessa forma, foi necessária a criação de um aparato jurídico internacional que fosse capaz de garantir a proteção desses indivíduos.

Sendo o Brasil signatário da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a questão é regulamentada internamente pela Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). Nela estão previstos os direitos e deveres do migrante e do visitante, com regras para entrada e estada dos mesmos no país. Ainda, dispõe acerca dos princípios e garantias que regem a política migratória brasileira, estabelecendo diretrizes como repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas.

Conforme dados da 4ª edição do relatório “Refúgio em Números”, do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão federal responsável pela análise da solicitação e pelo reconhecimento da condição de refugiado, até dezembro de 2018 o Brasil possuía 11.231 refugiados e 161.057 solicitações de reconhecimento de refúgio em trâmite.

É importante reforçar que apenas em 2018 foram recebidas 80.057 solicitações da condição de refugiado, sendo 77% de venezuelanos e 9% de haitianos. Quanto ao trabalho executado pelo CONARE em 2018, foi reconhecida a condição de refugiado a 777 pessoas, além da extensão dos efeitos do refúgio a 309 pessoas.

## Resultados

A pesquisa para elaboração do mapeamento proposto, com foco nas teses defendidas junto aos programas brasileiros de pós-graduação no período de 2017 a 2019, foi realizada por meio de consulta ao Catálogo de Teses e Dissertações, o qual integra o Portal de Periódicos da CAPES/MEC e dispo-

nibiliza os trabalhos de dissertações e teses com catalogação por tipo, ano, autor, orientador, banca, instituição, biblioteca, entre outros, além dos resumos e textos completos.

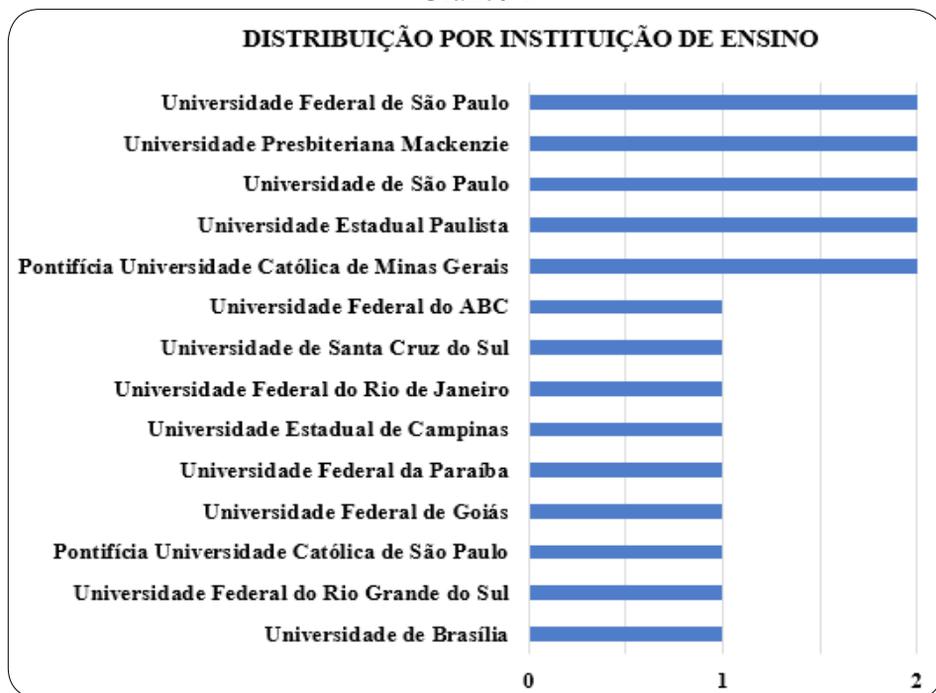
O mapeamento se deu com abordagem quantitativa e análise textual das interfaces temáticas, a partir da subsequente filtragem: Palavra-chave/descriptor: Refugiados; Tipo: Doutorado (Tese); Ano: 2017, 2018 e 2019. Com a aplicação dos referidos filtros, chegou-se ao total de 47 teses.

Estas foram as etapas:

1. Palavra-chave/descriptor: Refugiados – 520 trabalhos;
2. Tipo: Doutorado (Tese) – 102 trabalhos;
3. Ano: 2017-2019 – 47 trabalhos;

A partir das 47 teses preliminarmente encontradas empreendeu-se nova filtragem, buscando averiguar quais possuíam de fato a temática proposta. Para isso, verificou-se no resumo e nas palavras-chave de cada uma se havia relação do conteúdo com a proposta desta pesquisa. Por meio desta nova seleção foram obtidas 19 teses, as quais abordavam em si a questão dos refugiados no Brasil.

Gráfico 1

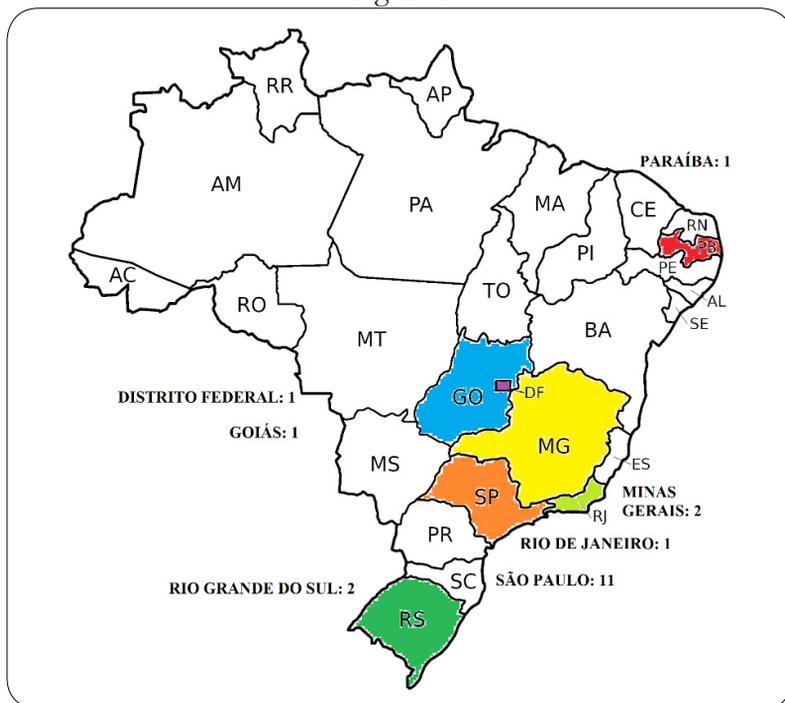


Fonte: Elaboração da autora a partir de dados obtidos no Catálogo de Teses e Dissertações

Das instituições de ensino pesquisadas, a partir dos dados constantes no

Gráfico 1, infere-se que 13 teses foram defendidas em 10 universidades pertencentes ao sistema público, enquanto as demais 6 teses foram defendidas em 4 instituições de ensino privadas.

Figura 1



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados obtidos no Catálogo de Teses e Dissertações

Os dados apresentados na Figura 1 demonstram a quais estados pertencem as 19 teses mapeadas, sendo 14 trabalhos da Região Sudeste (Universidade Federal de São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade de São Paulo, Universidade Estadual Paulista, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Universidade Federal do ABC, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), 02 trabalhos da Região Sul (Universidade de Santa Cruz do Sul e Universidade Federal do Rio Grande do Sul), 02 trabalhos da Região Centro-Oeste (Universidade Federal de Goiás e Universidade de Brasília) e 1 trabalho da Região Nordeste (Universidade Federal da Paraíba).

## Grandes Áreas de Conhecimento

Tabela 1 – Área: Ciências Humanas

|   | ANO  | INSTITUIÇÃO                                      | AUTOR                           | TÍTULO  | PALAVRAS-CHAVE  |
|---|------|--|---------------------------------|---|---|
| 1 | 2017 | Universidade de Brasília                         | Gustavo da Frota Simões         | Integração Social de Refugiados no Brasil e no Canadá em Perspectiva Comparada: Colombianos em São Paulo e em Ontário                                     | Refugiados. Integração. Colômbia. Migração Forçada. Refugiados Colombianos                      |
| 2 | 2018 | Universidade Federal do Rio Grande do Sul        | Larisa da Veiga Vieira Bandeira | Para Oferecer a Hospitalidade: Aula e Refugiados no Brasil  | Hospitalidade. Aula. Refugiados. Biografia. Escrita   |
| 3 | 2019 | Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais | Guilherme Di Lorenzo Pires      | A Coesão Social na Síria: Um Estudo da Percepção dos Refugiados Sírios no Brasil sobre a Relação entre os Grupos Concessionais na Síria entre 1990 a 2010 | Sectarismo. Sociedades Dividadas. Coesão Social. Síria  |
| 4 | 2017 | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo    | Wellington da Silva de Barros   | Mobilidade Humana e Pluralismo Religioso: A Missão Paz e o Diálogo Inter-Religioso na Acolhida de Imigrantes e Refugiados                                 | Mobilidade Social. Brasil. Missão Paz. Obras Da Igreja Junto Aos Imigrantes. Igreja Católica    |
| 5 | 2019 | Universidade Estadual Paulista                   | Gabriela Garcia Angélico        | O Brasil e o Regime Internacional para Refugiados: Uma Análise a partir da Teoria Crítica de Jürgen Habermas do Período entre 1997 a 2018                 | Refugiados. Regime Internacional. Políticas Públicas. Brasil. Emancipação. Habermas             |
| 6 | 2018 | Universidade de São Paulo                        | Vanessa Generoso Paes           | Fronteiras Políticas em Movimento-Dilemas e Tendências de Novos Fluxos Imigratórios em São Paulo: Trabalho, Gênero e Direitos Programa: História Social   | Direitos Humanos. Gênero. Imigração. Mulheres Imigrantes. Trabalho                              |
| 7 | 2019 | Universidade Estadual Paulista                   | Cinthia Xavier da Silva         | Imigração Haitiana: Um Estudo sobre o Estabelecer do Imigrante na Cidade no Contexto Histórico e Social de Globalização                                   | Imigração Haitiana. Globalização. Acolhida Humanitária. São José Do Rio Preto. Contexto Recente |
| 8 | 2019 | Universidade Federal de Goiás                    | Ygor Felipe Tavora da Silva     | Dinâmica Migratória dos Haitianos para a Região Norte: O Rito de Passagem   | Díaspóra. Haiti. Imigração. Brasil. Efeitos. Espaço   |

Na tese “Integração Social de Refugiados no Brasil e no Canadá em Perspectiva Comparada: Colombianos em São Paulo e em Ontário”, Gustavo da Frota Simões busca compreender as estratégias de refugiados colombiana-

nos, a partir de suas experiências nas regiões de São Paulo e Ontário, com a premissa de que a integração dos refugiados é um processo dinâmico e mais dependente dos recursos e das políticas de acolhimento do que da capacidade dos indivíduos.

A autora Larisa da Veiga Vieira Bandeira, em seu trabalho “Para Oferecer a Hospitalidade: Aula e Refugiados no Brasil”, estuda as implicações para a educação que derivam da necessidade de os refugiados saírem dos seus países de origem e deslocarem-se.

Em sua tese, intitulada “A Coesão Social na Síria: Um Estudo da Percepção dos Refugiados Sírios no Brasil sobre a Relação entre os Grupos Concessionais na Síria entre 1990 a 2010”, o autor Guilherme Di Lorenzo Pires analisa como a Síria era vista como um país politicamente estável e, a partir da erupção de uma manifestação popular contra o governo, passou por intensa degradação da situação interna com a guerra civil, avaliando a situação por meio de questionário anônimo distribuído entre refugiados sírios que residem no Brasil.

No trabalho “Mobilidade Humana e Pluralismo Religioso: A Missão Paz e o Diálogo Inter-Religioso na Acolhida de Imigrantes e Refugiados”, Wellington da Silva de Barros tem por objetivo analisar a relação entre a mobilidade humana e o pluralismo religioso a partir das dinâmicas religiosas da Missão Nossa Senhora da Paz, as quais visam a integração de imigrantes e refugiados.

Gabriela Garcia Angélico, em sua tese “O Brasil e o Regime Internacional para Refugiados: Uma Análise a partir da Teoria Crítica de Jürgen Habermas do Período entre 1997 a 2018”, aborda a problemática do deslocamento dos refugiados como um dos principais fenômenos da atualidade, a qual demanda a ação dos atores internacionais e desafia a capacidade dos países em elaborar e executar políticas públicas inclusivas, analisando a legislação e a política migratória do Brasil.

Em “Fronteiras Políticas em Movimento-Dilemas e Tendências de Novos Fluxos Migratórios em São Paulo: Trabalho, Gênero e Direitos Programa: História Social”, a autora Vanessa Generoso Paes analisa a política de imigração no Brasil a partir de entrevistas com operadores das instituições governamentais que trabalham com questões relacionadas a imigração/refúgio no Brasil, agentes de instituições não governamentais que assessoram e acolhem os imigrantes/refugiados e imigrantes residentes em cidades que vivenciam a problemática do acesso aos serviços públicos no Brasil.

A autora Cinthia Xavier da Silva, em “Imigração Haitiana: Um Estudo sobre o Estabelecer do Imigrante na Cidade no Contexto Histórico e Social de Globalização”, debate o contexto histórico e social da imigração haitiana para o Brasil, procurando situá-la dentro de um contexto global de migrações potencializadas nas últimas décadas. Sua pesquisa se deu pelo acompanhamento de uma família de imigrantes haitianos em idas à órgãos públicos, busca por emprego, relações familiares e projetos para o futuro.

O trabalho “Dinâmica Migratória dos Haitianos para a Região Norte:

O Rito de Passagem”, de autoria de Ygor Felipe Tavora da Silva, analisa as relações migratórias de haitianos e suas consequências socioespaciais para o Amapá por meio de entrevistas com os imigrantes, possibilitando a compreensão quanto às relações de trabalho decorrentes da inserção dos mesmos no mercado nacional, bem como renda e condições laborais.

Tabela 2 – Área: Ciências Sociais Aplicadas

|   | ANO  | INSTITUIÇÃO                                      | AUTOR                             | TÍTULO   | PALAVRAS-CHAVE  |
|---|------|--|-----------------------------------|--|---|
| 1 | 2019 | Universidade Federal da Paraíba                  | Raissa Brindeiro de Araújo Torres | Imigrantes e Refugiados Venezuelanos na Paraíba: Aspectos para o Desenvolvimento da Política Migratória em Nível Local   | Migrações Internacionais. Imigrantes e Refugiados Venezuelanos. Políticas Migratórias   |
| 2 | 2018 | Universidade Estadual de Campinas                | Marília Calegari Quinaglia        | Com Lenço e com Documento: Condições de Vida da População Refugiada Síria em São Paulo   | Migração de Crise. Refúgio. Condições de Vida. Refugiados Sírios  |
| 3 | 2018 | Universidade Presbiteriana Mackenzie             | Isabelle Dias Carneiro Santos     | A Proteção das Crianças e Adolescentes Refugiados no Brasil: A Necessidade de Políticas Públicas de Integração   | Refugiados. Crianças. Adolescentes. Políticas Públicas. Brasil  |
| 4 | 2019 | Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais | Ana Carolina Santos Leal da Rocha | A Questão dos Refugiados e a Necessidade de Acolhimento de Venezuelanos pelo Estado Brasileiro: Uma Análise à Luz do Direito Internacional Humanitário   | Brasil. Direitos Humanos. Imigrantes. Refugiados. Venezuela   |
| 5 | 2018 | Universidade Federal do Rio de Janeiro           | Bruno Macedo Nathansohn           | O Regime de Informação entre o Tratamento Humanitário e a Vigilância para o Controle: Ecos da Gramática Global no Sistema de Refúgio Brasileiro  | Ciência da Informação. Política de Informação. Regime de Informação. Direitos Humanos. Sistema de Refúgio no Brasil. Vigilância                     |
| 6 | 2019 | Universidade de Santa Cruz do Sul                | Simone Andrea Schwinn             | Feminização das Migrações Internacionais e Luta pelo Reconhecimento como Garantia da Igualdade de Gênero e Direitos Humanos das Mulheres Refugiadas no Brasil: Contribuições da Teoria de Axel Honneth | Feminização das Migrações. Migrações Internacionais. Mulheres Refugiadas. Políticas Migratórias. Reconhecimento                                     |
| 7 | 2018 | Universidade de São Paulo                        | Thiago Assunção                   | Statelessness: The Absence of Nationality and The Construction of a Brazilian Policy of Hospitality  | Apátridas. Apatridia. Nacionalidade. Cidadania Global. Transnacional. Pós-Nacional. Direito Humano à Cidadania. Política de Hospitalidade no Brasil |

Em “Imigrantes e Refugiados Venezuelanos na Paraíba: Aspectos para o Desenvolvimento da Política Migratória em Nível Local”, Raissa Brindeiro de Araújo Torres estuda o fluxo de imigrantes e refugiados venezuelanos na Paraíba, propondo a criação de uma política migratória em nível local que possa atender às necessidades desses venezuelanos, garantindo-lhes a plena satisfação de seus direitos.

O trabalho “Com Lenço e com Documento: Condições de Vida da População Refugiada Síria em São Paulo”, da autora Marília Calegari Quinaglia, debate sobre as condições de vida da população refugiada síria em São Paulo, com ênfase na questão das crianças refugiadas, por meio de revisão bibliográfica, análise de instrumentos nacionais e internacionais que versam sobre políticas migratórias e do banco de dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

A autora Isabelle Dias Carneiro Santos, em seu trabalho “A Proteção das Crianças e Adolescentes Refugiados no Brasil: A Necessidade de Políticas Públicas de Integração”, aborda a questão das crianças e adolescentes em situação de refúgio no Brasil, analisando as proteções atuais existentes, assim como as lacunas legais e falhas fáticas de proteção e inserção na sociedade nacional, apontando soluções para adequar a discussão à viabilidade jurídica, com novas políticas públicas de proteção.

A pesquisa desenvolvida pela autora Ana Carolina Santos Leal da Rocha em “A Questão dos Refugiados e a Necessidade de Acolhimento de Venezuelanos pelo Estado Brasileiro: Uma Análise à Luz do Direito Internacional Humanitário” versa acerca da crise da Venezuela e seus impactos no Brasil, mais precisamente em Roraima, verificando a necessidade de implementação de políticas públicas adequadas e maior atuação dos órgãos nacionais e internacionais como meio de auxílio no acolhimento desses refugiados.

Bruno Macedo Nathansohn, em sua tese “O Regime de Informação entre o Tratamento Humanitário e a Vigilância para o Controle: Ecos da Gramática Global no Sistema de Refúgio Brasileiro”, analisa a política de informação no sistema de refúgio brasileiro por meio de entrevistas e coleta de dados acerca dos motivos de refúgio que levaram os solicitantes a saírem de seus respectivos países.

Na tese “Feminização das Migrações Internacionais e Luta pelo Reconhecimento como Garantia da Igualdade de Gênero e Direitos Humanos das Mulheres Refugiadas no Brasil: Contribuições da Teoria de Axel Honneth”, Simone Andrea Schwinn discorre sobre o fenômeno migratório internacional e o processo de feminização das migrações, avaliando os desafios aos direitos humanos das mulheres migrantes e a possibilidade da garantia de igualdade de gênero das mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio por meio de políticas públicas.

Em “Statelessness: The Absence of Nationality and The Construction of a Brazilian Policy of Hospitality”, o autor Thiago Assunção debate acerca das recentes iniciativas de recepção de migrantes e refugiados no Brasil na

busca de se construir uma política migratória e de asilo condizente com os compromissos internacionais assumidos.

Tabela 3 – Área: Ciências da Saúde

|   | ANO  | INSTITUIÇÃO                       | AUTOR                     | TÍTULO  | PALAVRAS-CHAVE  |
|---|------|-----------------------------------|---------------------------|---|---|
| 1 | 2017 | Universidade Federal de São Paulo | Marcelo Haydu             | Refugiados Congolese na Cidade de São Paulo: Processo Migratório e Itinerários Terapêuticos   | Refugiados. Sofrimento. Itinerários Terapêuticos. Saúde Mental  |
| 2 | 2017 | Universidade Federal de São Paulo | Vivianne Peixoto da Silva | Trabalhadores Imigrantes na Cidade de Uberlândia/MG: Análise das Políticas Públicas Brasileiras de Trabalho e Saúde no Período de 2010 a 2016 | Saúde do Trabalhador. Trabalhador Imigrante. Trabalho Contemporâneo. Políticas Públicas. Migrações Internacionais |

Na tese “Refugiados Congolese na Cidade de São Paulo: Processo Migratório e Itinerários Terapêuticos”, o autor Marcelo Haydu investiga os itinerários terapêuticos para a preservação e recuperação da saúde entre pessoas em situação de refúgio oriundas da República Democrática do Congo que residem na cidade de São Paulo por meio da realização de entrevistas.

Em “Trabalhadores Imigrantes na Cidade de Uberlândia/MG: Análise das Políticas Públicas Brasileiras de Trabalho e Saúde no Período de 2010 a 2016”, Vivianne Peixoto da Silva busca analisar as políticas públicas brasileiras de saúde e trabalho voltadas aos trabalhadores imigrantes em Uberlândia/MG, concluindo pela desarticulação e incapacidade por parte do governo em dimensionar e desenvolver ações para o conjunto de imigrantes que trabalham formal e informalmente em nosso país.

Tabela 4 – Área: Linguística, Letras e Artes

|   | ANO  | INSTITUIÇÃO                          | AUTOR                    | TÍTULO   | PALAVRAS-CHAVE  |
|---|------|--------------------------------------|--------------------------|--|---|
| 1 | 2017 | Universidade Presbiteriana Mackenzie | Giselda Fernanda Pereira | Práticas para o Ensino de Português como Língua de Acolhimento em Contexto Escolar não Formal: Uma Pedagogia Intercultural | Português como Língua de Acolhimento. Ensino-Aprendizagem. Educação de Jovens e Adultos. Formação Docente. Refugiado. Pedagogia Intercultural |

A tese “Práticas para o Ensino de Português como Língua de Acolhimento em Contexto Escolar não Formal: Uma Pedagogia Intercultural”, de autoria de Giselda Fernanda Pereira, discute as práticas para o ensino de português para refugiados adultos no estado de São Paulo a partir da valorização do componente intercultural como facilitador do desempenho linguístico-co-

municativo de aprendizes e do processo de integração destes à nova cultura.

Tabela 5 – Área: Multidisciplinar

|   | ANO  | INSTITUIÇÃO                 | AUTOR                     | TÍTULO  | PALAVRAS-CHAVE  |
|---|------|-----------------------------|---------------------------|---|---|
| 1 | 2018 | Universidade Federal do ABC | Debora Correa de Siqueira | Políticas Públicas para Refugiados Sírios no Canadá, no Chile e no Brasil na Perspectiva de John W. Kingdon: Uma Contribuição à Teoria dos Múltiplos Fluxos | Políticas Públicas para Refugiados Sírios. Canadá. Chile. Brasil. Kingdon's Multiple Streams Theory. Social Media |

Em “Políticas Públicas para Refugiados Sírios no Canadá, no Chile e no Brasil na Perspectiva de John W. Kingdon: Uma Contribuição à Teoria dos Múltiplos Fluxos”, Debora Correa de Siqueira analisa as políticas públicas para refugiados sírios no Canadá, no Chile e no Brasil, evidenciando a necessidade de estudos voltados à busca de soluções aos entraves colocados à diáspora síria.

### Considerações Finais

Por meio da referida pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações e aplicação dos filtros necessários, foram encontradas, inicialmente, 47 teses, sendo empreendida uma segunda filtragem a partir da leitura do resumo e palavras-chaves de cada trabalho, buscando averiguar quais possuíam de fato a temática proposta, ou seja, tinham como tema os refugiados no Brasil, e não a situação do refúgio em contexto global, em outros países ou revisões teóricas sobre o assunto.

Foram obtidas, por fim, 19 teses para elaboração do mapeamento proposto. Os trabalhos selecionados estavam subdivididos em 05 áreas de conhecimento, distribuídas nos ramos de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Ciências da Saúde, Linguística e Multidisciplinar. Diversos temas emergiram a partir dos resultados obtidos, como análise da aplicação da legislação nacional e internacional no Brasil, aspectos da política migratória brasileira, acesso da população refugiada aos serviços públicos e ao mercado de trabalho, o acolhimento dos imigrantes e refugiados colombianos, sírios, haitianos, venezuelanos e congoleses, a proteção especial às crianças e mulheres refugiadas, entre outros.

As interfaces temáticas abordam as dificuldades que partem da ausência de uma política brasileira de hospitalidade e a necessidade de ações governamentais de integração. Conclui-se que o assunto é de grande relevância e tem ganhado cada vez mais espaço nas discussões e pautas em âmbito acadêmico nacional, sendo, portanto, necessária a análise de suas diversas interfaces, propiciando a divulgação e a acessibilidade de um estudo mais aprofundado por

parte da comunidade científica.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES – CAPES. **Área de Educação.** Disponível em: <[http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/). Acesso em: 19 nov. 2020.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE. **Refúgio em Números – 4ª Edição.** Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros\\_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

DUARTE, Maria Luísa. **Direito Internacional e Ordem Jurídica Global do Século XXI.** 1. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2017.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Direito Internacional.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ONU. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.** Genebra, 1951. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em: 22 nov. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de Direito Internacional Público.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 2015.

# **A EDUCAÇÃO PARA PRIVADOS DE LIBERDADE NO RIO DE JANEIRO, EM ÉPOCA DE PANDEMIA: EM BUSCA DE NOVAS TRILHAS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

**Eloiza da Silva Gomes de Oliveira**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Doutora em Educação, Professora Titular, Diretora do Instituto Multidisciplinar de Formação Humana com Tecnologias, Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana

**Ronaldo Silva Melo**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Mestre em Psicologia Social, Professor da Rede Estadual de Educação do Rio de Janeiro, Professor convidado do Instituto Multidisciplinar de Formação Humana com Tecnologias da Universidade do Estado do Rio Janeiro, Pesquisador do Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## **Resumo:**

O Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo, superando 880 mil indivíduos. O Rio de Janeiro, cenário da pesquisa, dispõe de 26 escolas em ambiente de privação de liberdade, para uma população carcerária de mais de 50 mil pessoas. Com a pandemia, temos enormes desafios na Rede escolar estadual regular e torna-se ainda mais imprescindível pensarmos a Educação em prisão. Analisamos documentos legais e as ações emergenciais da Secretaria de Estado de Educação para a Educação Prisional. Fizemos considerações à luz da situação e baseados nas contribuições do Comitê de especialistas de vários estados brasileiros que deram suporte na implementação, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas visando ao enfrentamento da pandemia. A sessão promovida pelo Comitê no mês de junho, com o tema “A inclusão das populações vulneráveis no novo processo educacional”, cujo foco foi a educação em privação de liberdade, serviu de reflexão para a elaboração deste artigo.

**Palavras-chave:** Direitos humanos; Privação de liberdade; Educação prisional; Formação humana; Ressocialização.

Vai-se a primeira pomba despertada...  
Vai-se outra mais... mais outra... enfim dezenas  
De pombas vão-se dos pombais, apenas  
Raia sanguínea e fresca a madrugada...

E à tarde, quando a rígida nortada  
Sopra, aos pombais de novo elas, serenas,  
Ruflando as asas, sacudindo as penas,  
Voltam todas em bando e em revoada...

Também dos corações onde abotoam,  
Os sonhos, um por um, céleres voam,  
Como voam as pombas dos pombais;

No azul da adolescência as asas soltam,  
Fogem... Mas aos pombais as pombas voltam,  
E eles aos corações não voltam mais...

As Pombas, Raimundo Correia (1883/2001).

## Introdução

Começamos este artigo trazendo os versos do escritor nascido em Pernambuco em 1859, Raymundo da Motta de Azevedo Corrêa, poeta vinculado ao movimento literário que mais tarde foi chamado de parnasianismo. Na obra, o poeta traz a comparação entre as pombas que voam dos pombais e os sonhos que partem de nossos corações.

Metáfora em que relaciona as pombas aos sonhos, o revoar das pombas nos leva também a uma analogia com a liberdade, bem preciosos de que as pessoas encarceradas são privadas.

São negadas a elas tantas coisas, além da liberdade: os direitos humanos fundamentais, como a educação, o trabalho e a saúde; a dignidade como pessoas, o direito à construção da autoestima; condições mínimas de sobrevivência, enfim...

Pensar as prisões hoje no Brasil é pensar também em possibilidades de sonhos que, adiante, podem se materializar em novas oportunidades e caminhos no percurso de construção de cenários menos áridos, tão comuns em territórios brasileiros.

Um dos caminhos que descortinamos para essa retomada de vida, para essa reconstrução de sonhos e projetos de vida, é a Educação para os Direitos Humanos, de que falaremos a seguir.

## A importância da Educação para os Direitos Humanos (EDH)

A luta pela consecução dos direitos humanos é histórica no Brasil, alcançando progressos em alguns momentos históricos e retrocessos em outros, como o que vivemos atualmente.

O cenário atual, com a vivência da doença causada pelo coronavírus (SARS-CoV-2), descoberto em dezembro de 2019, trouxe consequências cujo impacto ainda não pode ser totalmente avaliado.

O surto, iniciado em Wuhan, na China, vem se espalhando em “ondas” que se sucedem, por todo o planeta. Isso fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, classificasse o surto da COVID-19 como pandemia. Uma das áreas fortemente afetadas foi a Educação, com o fechamento das instituições de ensino e a suspensão dos períodos letivos.

Na extensa área da Educação, o texto focaliza o recorte que mais está associado ao nosso tema central, a população de indivíduos privados de liberdade: a Educação para os Direitos Humanos.

Quando falamos de direitos humanos, tratamos dos que são essenciais a todas as pessoas, sem distinção de sexo, nacionalidade, profissão, etnia, faixa etária, opção política ou religiosa, orientação sexual, meio sócio econômico, nível de escolaridade, condição financeira, de saúde física e mental. Eles têm em comum o reconhecimento do direito à vida, com dignidade.

A Constituição Brasileira (1988) apresenta o seu Título II, Direitos e Garantias Fundamentais, subdividido em cinco capítulos; no Artigo 5º, e incisos, os direitos individuais e coletivos, tais como à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade. A partir do Artigo 6º, os direitos sociais, referentes à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Temos, em sequência, os direitos de nacionalidade, políticos e aqueles relacionados à existência, organização e à participação em partidos políticos.

Benevides (2007) afirma que a Educação em Direitos Humanos parte de três pontos: é uma educação permanente, continuada e global; está voltada para a mudança cultural; e é uma educação em valores, indo além da transmissão de conhecimentos.

Para a autora, é “a formação de uma cultura de respeito à dignidade humana através da promoção e da vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação, da tolerância e da paz. Isso significa criar, influenciar, compartilhar e consolidar mentalidades, costumes, atitudes, hábitos e comportamentos que decorrem, todos, daqueles valores essenciais citados – os quais devem se transformar em práticas”. (BENEVIDES, 2007, p.1).

Neste artigo, distinguimos o **direito à educação**, da **educação para os direitos humanos**. O primeiro é claramente enunciado na Constituição Brasileira, em seu artigo 205, “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 Educação para os Direitos Humanos é assim definida por Candau (2007):

1. é indispensável para o desenvolvimento dos direitos humanos; 2) deve articular as categorias da igualdade e da diferença; 3. deve realisar o empoderamento dos atores sociais; 4. é uma filosofia e deve integrar a cultura escolar; 5. está assentada no tripé: a) conhecer e defender direitos; b) respeitar a igualdade de direitos dos outros e c) deve estar comprometida com a defesa dos direitos dos outros. (CANDAUI, 2007, p. 61)

No caso da população carcerária, embora o direito à educação seja explicitado na Constituição da República e referendado pela Lei de Execução Penal (1984), ele não chega plenamente a essas pessoas, cobertas pela invisibilidade.

Quanto à Educação para os Direitos Humanos, consideramos que ela se apresenta como ação preventiva em relação ao crescimento assustador do número de pessoas privadas de liberdade no Brasil, contribuindo para a construção de indivíduos conscientes do conceito, das nuances, dos direitos e dos deveres constitutivos da cidadania plena e para a garantia do princípio da dignidade da pessoa humana.

## **A pandemia nas prisões – dados quase invisíveis**

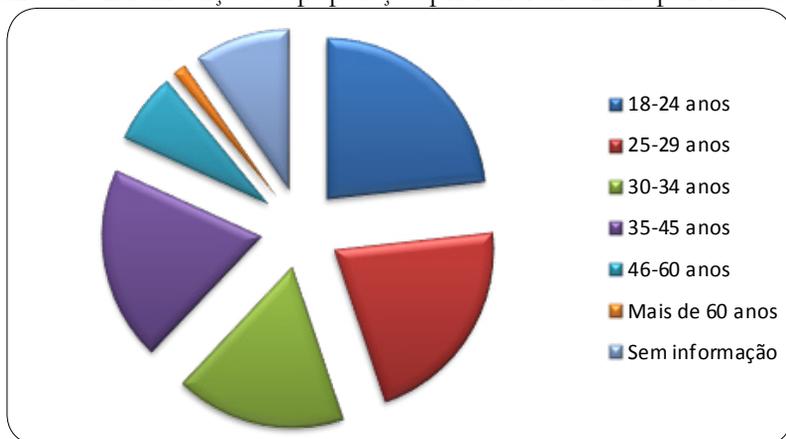
É conveniente começar explicando por que foi utilizada a expressão “dados quase invisíveis”. Toda a vez que buscamos informações sobre o sistema prisional brasileiro, deparamo-nos com sua imprecisão e desatualização. Parece que a rigidez das paredes e grades que cercam a população prisional se estende à precisão das informações sobre ela.

Ainda sobre isso, podemos afirmar que a falta de dados consistentes e individualizados sobre as pessoas privadas de liberdade no Brasil se constitui, também, como fonte de violação de direitos, já que esta ausência impossibilita a formulação de políticas públicas baseadas em realidades. Como garantir o acesso à educação, ao trabalho, à saúde dentro do sistema prisional, sem que sequer haja conhecimento do perfil das pessoas encarceradas e a realidade dos estabelecimentos penais?

Embora os dados sejam imprecisos, sabemos da extensão da população prisional no Brasil, terceiro país do mundo em encarceramentos. Segundo o INFOPEN, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, referente ao período de julho a dezembro de 2019, são 748.009 os indivíduos privados de liberdade no país.

O **Gráfico 1** apresenta a distribuição dessa população por faixa etária, o que nos permite verificar a alta incidência de adultos jovens.

Gráfico 1 - Distribuição da população prisional brasileira por faixa etária



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) – Período de julho a dezembro de 2019

Já os dados do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), indicam 886.872 pessoas encarceradas<sup>1</sup>, o que ilustra a difusão de dados que comentamos anteriormente.

Quando pensamos na saúde em prisão, a situação ganha contornos muito graves. Embora a Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) reconheça os direitos humanos essenciais das pessoas privadas de liberdade, a realidade do sistema prisional não expressa plenamente essas garantias.

A execução do sistema de saúde em prisão é apoiada pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), mas é de responsabilidade dos estados, incluindo a contratação de equipe de saúde.

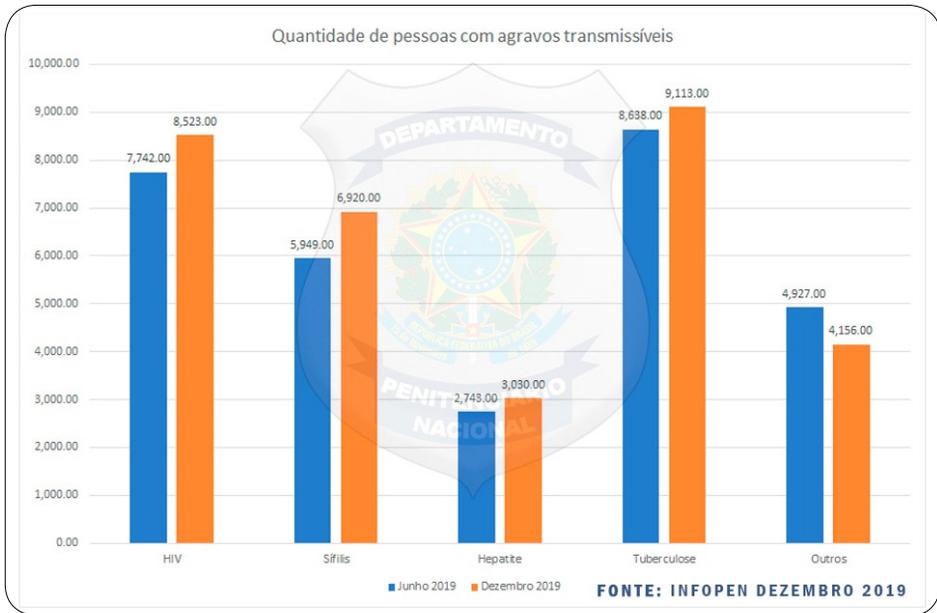
De acordo com o INFOPEN, o sistema prisional brasileiro possui 62% dos presídios com consultórios médicos, 52% com consultórios odontológicos, 54% com farmácia ou sala de estoque e dispensação de medicamentos. Essas condições não corroboram os bons resultados que poderiam ser esperados.

Vejamos agora as condições de saúde dos presos, apontadas pelo INFOPEN. Há 9.113 casos de tuberculose, 8.523 casos de HIV, 6.920 casos de Sífilis, além de 4.156 casos de outras comorbidades.

O **Gráfico 2**, que exibimos a seguir, mostra a comparação do número de alguns agravos à saúde, transmissíveis, entre junho e dezembro de 2019. É importante observar que esses números ainda são anteriores à pandemia da COVID-19.

<sup>1</sup> Dados publicados no Portal do Conselho Nacional de Justiça, cujo endereço eletrônico é <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>.

Gráfico 2



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) – Período de junho a dezembro de 2019

E o que aconteceu depois da eclosão da pandemia?

Como não houve a divulgação de um novo INFOPEN, mas apenas atualizações parciais, recorreremos novamente ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que divulgou informações como: “Oficialmente, só no sistema prisional até o dia 5 de outubro, havia 39.595 casos confirmados da covid-19 e 199 óbitos. Entre as vítimas da doença, 115 custodiados e 84 servidores. Já no sistema socioeducativo, 4.190 adolescentes e agentes foram infectados pelo novo coronavírus”.

O CNJ, órgão responsável pelo monitoramento de casos e óbitos junto aos tribunais e governos estaduais, adverte que esses números podem ser maiores “devido às fragilidades na produção desses dados, em razão de questões como a baixa testagem e a precariedade para se realizar diagnósticos”. Até o dia 15 de setembro, segundo o órgão, 70.519 testes foram realizados na população de mais de 886 mil presos, número citado anteriormente.

Até o final de setembro, segundo o CNJ, apesar de toda a defasagem das informações, a taxa de contágio entre as pessoas presas – 3.774,4 para 100 mil habitantes – já era maior do que o índice de infecção entre a população no geral, de 2.258,2. Entre os trabalhadores de estabelecimentos penais, a Covid-19 apresentava uma taxa três vezes superior, de 7.694,5 para 100 mil habitantes.

A gravidade dessa situação levou à Recomendação N° 62 do CNJ, de 17/03/2020, que “Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medi-

das preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo”. As medidas recomendadas envolvem as relativas ao desencarceramento, ao não aprisionamento e outras, mais gerais, referentes às normas sanitárias no ambiente prisional.

Em debate virtual, realizado pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas, em 8 de junho de 2020, Bruno Shimizu, vice-presidente do IBC-CRIM (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais), afirmou, tomando por base o conceito de necropolítica, do conhecido cientista político Achille Mbembe (2018): “A gestão da pandemia no cárcere tem sido um projeto necropolítico, ou seja, um projeto de deixar morrer, não produzir dados, trabalhar com a subnotificação e fazer com que esse genocídio que está acontecendo dentro dos presídios não se escreva sequer na memória coletiva da população, na medida em que sequer os exames estão sendo feitos”.

## **Educação em Prisão – magnitude e impossibilidades**

Nos últimos anos da atual década o Brasil avançou num dado estatístico que não causa inveja a nenhum país do mundo. Nós nos tornamos a terceira nação que mais aprisiona. Atrás apenas de Estados Unidos e China, superamos a Rússia, continuando numa política de encarceramento em massa, tão comum em países cuja elite nacional não se preocupa em avançar em políticas públicas que visem à distribuição de renda e acesso aos bens produzidos, de maneira que o abismo social, presente em demasia, possa diminuir, trazendo maior segurança social, diminuindo a desigualdade.

Não existe a pretensão de esgotar toda a literatura, que é robusta, sobre a formação e a reprodução dessas diferenças, porém entendemos que as variadas etapas históricas do nosso país reelaboram, ora mais ora menos, esses desequilíbrios.

Florestan Fernandes (1989), em “Significado do Protesto Negro”, mostra, dentre outras coisas, que não houve um projeto de inclusão de negros e brancos pobres na sociedade surgida com a abolição da escravatura e com o advento da República. O autor sinaliza, já nos anos de 1990, que:

(...) as diferenças entre a situação racial brasileira de 1951 (e 1954, quando ampliei a sondagem empírica) e a situação racial de hoje são de pequena monta. Quase quatro décadas depois, a maioria da população negra forma um bolsão de excluídos — da riqueza, da cultura e do poder. Aumentou a participação relativa de uma rala minoria, as migrações internas elevaram sua concentração em diferentes tipos de cidades inchadas e a ascensão social - especialmente em São Paulo, objeto da investigação - escancarou algumas vias para o aparecimento de uma diferenciação mais acentuada dentro da população negra, pondo lado a lado os “peões” e os operários qualificados, uma pequena burguesia negra mais ou menos consolidada um agregado de “classe média de cor” e uns poucos “negros ricos ou milionários”. Trata-se do início de uma nova era, dentro do

capitalismo. Mas um começo nada promissor, porque o processo de diferenciação é lento, sinuoso, com constantes vaivéns. (1989, p. 9).

No final da atual década observamos, pelos dados divulgados pelos órgãos oficiais brasileiros, que vivemos, mais de vinte anos após os escritos trazidos em Significado do Protesto Negro, situação que ratifica o abismo social brasileiro.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou dados do desemprego no Brasil relativos ao primeiro semestre de 2020. Neles, vemos que há, no segundo trimestre de 2020, 12,8 milhões de brasileiros desempregados, constituindo uma taxa de 11,8% da população. Além desses, o número de desalentados, ou seja, categoria especial de desempregados que são pessoas que não estão trabalhando e que, embora queiram trabalhar, desistiram de procurar vagas, pois não acreditam que vão encontrar emprego, atingiu o patamar de 5,7 milhões<sup>2</sup>.

Com dados estatísticos tão alarmantes e com a pouca efetivação das políticas públicas que poderiam ajudar na inclusão de populações vulneráveis, não nos surpreende que, segundo os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a população carcerária brasileira supere o patamar de 880 mil homens e mulheres.

O Rio de Janeiro, com população carcerária de mais de 50 mil pessoas, uma das maiores do país, possui, na Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), 26 escolas que funcionam em ambiente de privação de liberdade vinculadas à Diretoria Regional de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas (DIESP), atendendo homens e mulheres presos, e jovens que cumprem medida de internação na sócio educação.

A Lei de Execução Penal (LEP), já citada, reconhece e prevê a ressocialização do preso como sendo um de seus direitos. A Seção I, que trata das disposições gerais, aponta para diversas assistências para o preso e para o egresso do Sistema Penitenciário, como a assistência material ao preso e ao internado, que consiste em fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas; a assistência à saúde do preso e do internado, de caráter preventivo e curativo, compreendendo o atendimento médico, farmacêutico e odontológico; a assistência jurídica destinada aos presos e aos internados sem recursos financeiros para constituir advogado; a assistência social, com a finalidade de amparar o preso e o internado e prepará-los para o retorno à liberdade; a assistência religiosa prevendo a liberdade de culto e, inclusive, a posse de livros de instrução religiosa; e ainda a assistência educacional, através da instrução escolar e da formação profissional do preso e do internado.

Enfatizamos, a partir da leitura dos artigos que tratam da assistência educacional na LEP, que há a previsão dessa oferta para homens e mulheres

---

<sup>2</sup> Esses dados sobre o desemprego, coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podem ser acessados em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>.

presos e inclusive egressos, não havendo, portanto, margem alguma para considerar esses benefícios como algo deslocado da esfera da lei.

A Resolução CNE N° 2, de 19 de maio de 2010, do Conselho Nacional de Educação, estabelece as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade. Nela existe a previsão, dentre outras, de que:

(...) as ações de educação em contexto de privação de liberdade devem estar calcadas na legislação educacional vigente no país, na Lei de Execução Penal, nos tratados internacionais firmados pelo Brasil no âmbito das políticas de direitos humanos e privação de liberdade, devendo atender às especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino e são extensivas aos presos provisórios, condenados, egressos do sistema prisional e àqueles que cumprem medidas de segurança.

Em seu artigo 3º, inciso III, a Resolução faz referência às ações complementares de cultura, esporte, inclusão digital, educação profissional e fomento à leitura, que deverão fazer parte do cotidiano dos jovens e adultos em privação de liberdade.

Além da LEP e da Resolução CNE N°2, o Decreto N° 7.626, de 24 de novembro de 2011, institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional e prevê, no artigo 2º, a educação profissional e tecnológica. Portanto, há farta legislação que reconhece a educação para privados de liberdade em nosso país, não cabendo questionamento sobre esse tema.

Como a Organização Mundial de Saúde (OMS) alertou para a pandemia do COVID – 19, orientando algumas ações e, dentre elas, o afastamento social, uma série de medidas foram tomadas em todo o mundo, no sentido de evitar a disseminação do vírus em escala cada vez maior e descontrolada.

O Brasil não ficou distante das orientações da OMS. Muitos especialistas foram consultados e muitos ordenamentos legais foram publicados, visando à contenção da propagação da pandemia.

Em 17 de março de 2020, o Ministério de Educação publicou a Portaria n° 343/GM/MEC, que autorizava, em tempos de pandemia da COVID-19, a substituição de aulas presenciais por aulas remotas, mediadas por meios digitais.

## **Ações da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro para a Educação Prisional, no contexto da pandemia**

A situação provocada pela pandemia da COVID-19 obrigou a uma abordagem emergencial para a Educação em Prisão. A SEEDUC vem seguindo as orientações da UNESCO e começou a elaborar planos e estratégias que possam atender a essa demanda. Neste sentido, uma das atividades foi a criação de um Comitê de Especialistas de vários estados federados para dar su-

porte à implementação, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no combate à pandemia.

Sob o lema Aprendizagem Nunca Para (#LearningNeverStops), proposto pela UNESCO, o Comitê promoveu vários debates online para discutir as alternativas de ofertas educacionais para a Rede estadual.

No mês de junho, uma sessão teve como tema “A inclusão das populações vulneráveis no novo processo educacional”, em que o foco esteve exatamente na educação desenvolvida nos espaços de privação de liberdade.

À luz das categorias e do conteúdo do debate dos especialistas, acompanhado de chat para interação entre os assistentes, estabeleceu-se uma análise das ofertas educacionais da SEEDUC para as Unidades Prisionais e Socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro durante a pandemia, contribuindo para o aprimoramento posterior das trilhas de formação humana para os alunos.

No debate, houve a participação de diversos profissionais que atuam com a educação para privados de liberdade no Rio de Janeiro, em Mato Grosso e em Portugal.

Destacou-se no evento a fala da professora Fabiana Rodrigues, que é pós-doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense; doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; professora na Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro – Seeduc, no Colégio Estadual Maria Montessori, localizado na Unidade Prisional Joaquim Ferreira de Souza; membro do Núcleo de Estudos e Documentação sobre Educação de Jovens e Adultos – NEDEJA, da UFF e do Fórum EJA; pesquisadora do campo de Educação de Jovens e Adultos em espaços de restrição e privação de liberdade.

Em sua fala a professora ressaltou que a educação de jovens e adultos para pessoas privadas de liberdade é um direito previsto na Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Salientou que é um direito humano e a escola é um espaço para potencializar esse direito. A doutora Fabiana divulgou o Manifesto “Educação em Tempos de Pandemia para os Sujeitos Privados de Liberdade no Rio de Janeiro”. Elaborado por profissionais que se debruçam sobre a educação em prisão, o manifesto aponta para algumas diretrizes e também para alguns questionamentos.

Em relação às diretrizes, o manifesto informa que a SEEDUC apresentou soluções calcadas em acordos com a empresa Google, que usaria a plataforma Google Classroom como meio de garantir a oferta de escolarização e a letividade da carga horária em ambiente virtual. O manifesto aponta que duas comunicações internas (a CI SEEDUC/SUGEN SEI N° 22, de 05 de abril de 2020, e a CI SEEDUC/SUGEN SEI N° 26, que divulga o plano de ação pedagógica, de 23 de abril de 2020), objetivaram organizar pedagogicamente a educação remota para a população em situação prisional.

Por certo que a plataforma não chegou às escolas prisionais. As medidas de afastamento social decorrentes da pandemia só fizeram aumentar o fosso entre o chamado mundo de fora e a realidade dentro dos muros da prisão. A

educação que deveria ser ofertada para esses homens e mulheres se apresentou mais uma vez como uma questão secundária e invisibilizada, segundo o manifesto, e não contemplada nos diferentes documentos.

Sinaliza o manifesto, ainda, que a modalidade de Educação de Jovens e Adultos em privação de liberdade só foi aparecer na ação pública impetrada pelo Ministério Público da 2ª e da 3ª Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital. A partir disso, na CI SEEDUC/SUGEN SEI Nº26, a SEEDUC apresentou um plano pedagógico para esse público, propondo a elaboração de materiais pedagógicos realizados pelos docentes para serem entregues após o retorno das aulas. Fato é que, até a data de escritura deste artigo, o material elaborado não chegou aos alunos.

Tivemos, no entanto, antecedentes promissores relativamente à educação em privação de liberdade. No ano de 2010, o primeiro Plano Estadual de Educação em Prisão do Rio de Janeiro (PEEP) foi elaborado por atores que trabalhavam ou vivenciavam a educação nesses espaços. Profissionais como professores, diretores de unidades prisionais e unidades escolares, psicólogos, assistentes sociais, agentes penitenciários, homens e mulheres presos atuaram na arquitetura do documento. Interessante é que chegamos ao ano de 2020 e até o momento ele não foi publicado em Diário Oficial, para que se efetive.

Ainda assim, o PEEP tem a força de documento construído por profissionais que atuavam diretamente na oferta da educação em ambiente de privação de liberdade. Nele, foi levantada a necessidade da elaboração de material didático que atendesse aos anseios dos alunos, visando, desta maneira, um conteúdo que fosse significativo e que pensasse, principalmente, na educação para os direitos humanos e no retorno dos presos e das presas ao convívio social, com vistas à inclusão laboral e digital.

## **Considerações finais: A busca das trilhas de formação humana para cidadãos privados de liberdade**

Com a chegada da pandemia, mais uma vez desnudou-se a desatenção dada para esse grupo. O Plano Estadual não foi publicado, o material emergencial para o ensino remoto foi criado, mas até agora não foi distribuído, e não há ainda nenhum indício de que retornarão as atividades educacionais para esse público.

Outro ponto levantado pelo manifesto citado anteriormente é a reflexão de que privar as pessoas dos direitos à educação, ao trabalho, à saúde, à convivência familiar, à cultura, ao esporte e ao lazer e a atividades religiosas pode dificultar o entendimento da relevância do convívio social e de que se deve respeitar o bem comum. Observou-se a necessidade de uma lógica menos punitivista, propondo a garantia mais apropriada desses direitos.

O manifesto sinaliza ainda para os problemas, principalmente emocionais, advindos com o maior isolamento, embora necessário, devido ao alto grau de contágio da Covid-19. Propõe pensar em formas de contato virtuais,

como estão sendo utilizadas no mundo extramuros, fomentar a troca de cartas, diminuir a burocracia (claro que observada a segurança), o uso circunstancial do telefone como meio de acesso às famílias.

Creemos que qualquer trilha formativa visando ao reingresso dessa população ao convívio social passa, obrigatoriamente, por entender que a prisão deve ser a medida mais drástica a ser imposta ao ser humano, porém, sendo imperativa, deve compreender **todo o sistema**, inclusive as suas facetas, e organizar, baseada em estudos científicos e na legislação, o percurso que compreende as garantias individuais e coletivas.

Terminando este artigo, voltamos ao seu início; quando citamos o poema “As Pombas”, dizendo que os sonhos abotoam no coração e criam asas, voam, pretendemos que é possível descortinar realidades ainda não vivenciadas por esses alunos. Ofertar uma educação de qualidade, significativa, alicerçada nos direitos humanos, pode ser a porta de entrada numa sociedade brasileira mais cidadã que, até a presente data, invisibiliza boa parte dos seus membros.

## Referências

BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação em Direitos Humanos**: de que se trata? Programa Ética e Cidadania: construindo valores na escola e na sociedade. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9\\_benevides.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9_benevides.pdf). Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm). Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU0ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 20 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **RECOMENDAÇÃO Nº 62, DE 17 DE MARÇO DE 2020**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto Nº 7.626, de 24 de novembro de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do

Sistema Prisional.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 343/GM/MEC, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19.

CANDAU, Vera Maria. Educação em direitos humanos: desafios atuais. In: GODOY, Rosa et.al. **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2007.

CORREA, Raimundo. **Melhores Poemas**. São Paulo: Global Editora, 2001.

FERNANDES, Florestan. **Significado do protesto negro**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989. (Coleção Polêmicas do nosso Tempo; v. 33).

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação. **Plano Estadual de Educação em Prisão**. 2018. Aguardando publicação.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

# OS DIREITOS HUMANOS E A TEORIA DOS TRÊS PILARES NA ÉGIDE DA EDUCAÇÃO

**Lucas Racki Vilas Boas Grama**

Direito em Universidade Paulista (UNIP) – Brasil. Assessor Jurídico em Escritório de Advocacia – Brasil

## **Resumo:**

O presente trabalho tem como objetivo alicerçar os direitos e garantias fundamentais previstos em lei, demonstrando claramente e objetivamente que, a partir do momento em que lhe é assegurado um Direito, que se faça valer perante a sociedade sem que haja preceitos impeditivos que o torne nulo ou sem validade. Como exemplo da educação que é prevista constitucionalmente e prevista em tratados internacionais como uma garantia fundamental ao ser humano. Posto isso, é importante entendermos o que a lei rege sobre o assunto supracitado, bem como usufruir dessa garantia prevista. Insta dizer que, no Brasil o sistema de educação acaba se tornando falho a partir do momento em que milhares de crianças munidas desse direito, não possuem acesso à base educacional que lhe é devida e competente. Nesta senda, por mais que haja incontáveis trabalhos voluntários e até mesmo milhares de projetos que buscam atender a demanda, é necessário, sobretudo analisar não somente o que pesa sobre essa responsabilidade, mas o que resulta essa ação. Portanto a pesquisa elaborada visa esclarecer e elucidar o assunto em questão.

**Palavras-chave:** Direito; Ideias; Educação; Jovens, Égide.

## **Considerações iniciais**

Esta pesquisa é fruto de um amplo diagnóstico da Lei em virtude da educação, esclarecendo os preceitos fundamentais que regem as normativas previstas quanto a Educação e os Direitos Humanos. É importante analisar com cautela tudo o que está envolvido, para que só assim seja possível ensejar pesquisas práticas passíveis de resultados que auxiliarão no desenvolvimento da estrutura educacional que abriga o Brasil em si.

Sendo um País de grande variedade cultural e lingüístico, é necessário acentuar e fundamentar a relação existente entre a educação, os direitos básicos e sobre tudo a atuação de cada um para que haja uma resposta lógica e significativa aos percentuais índices que indicam como está o sistema educa-

cional do País.

Hoje no atual cenário em que vive o Brasil e o mundo, a educação se torna primordial não só na questão cultural, organizacional e administrativa de cada País, bem com também na questão de desenvoltura do cidadão, que a partir do momento em que nasce prospera do direito de obter informações, obter acesso a informações, buscar informações, principalmente no que tange a educação cujo seja o nosso foco para tal pesquisa.

## **Ações Legais e de Direito**

Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, razão essa descrita no Artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa igualdade faz parte de um grau coletivo de idéias, pensamentos, atitudes e que promovem ações de cidadania, para o bem estar de todos.

Essas ações são promovidas na maioria das vezes por parte de educadores, que possuem a arte de transformar o ensino em um objetivo, que visa não apenas ensinar, mas fazer com que todos alcancem e almejem suas perspectivas de vida.

Ou seja, não basta aprender ou ensinar, senão viver de acordo com aquilo que se espera, sobre todo o teor do aprendizado, o que abrirá oportunidades na vida e fará com que se tenha uma visão transdisciplinar.

Falando um pouquinho sobre as ações legais e de direito, já vimos por meio do que reza o artigo I da Declaração Universal de Direitos Humanos sobre a questão da igualdade, agora no que se refere à igualdade perante a educação, a Carta Magna, ou seja, a Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece no capítulo III, artigo 205 a educação como direito de todos e dever do Estado e da família senão vejamos:

Art. 205 C.F/88 - “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.

Como vimos, a partir do momento em que a sociedade contribui para o avanço da educação, isso faz com que haja um maior comprometimento e desenvolvimento da personalidade da pessoa, preparando-a para o exercício de sua função de cidadão e também qualificando essa pessoa para o trabalho, ou seja, permitindo com que se tenha um desenvolvimento não só intelectual, mas também físico e notório, a saber, de seus direitos.

Direitos esses garantidos pela principal lei que rege o País, sendo a Constituição Federal soberana no sentido de lei superior.

Nessa mesma senda, observamos ainda que, no artigo 206 da C.F/88 a educação é vista com um princípio fundamental a dignidade humana, estabelecendo o seguinte em seus incisos:

- I- Igualdade de condições para acesso e permanência na escola;
- II- Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III- Pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV- Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais...

Ademais, para que seja compreendida melhor a idéia de Direitos Humanos e Educação, é necessário compreendermos a principal função desempenhada por profissionais na área da educação, como isso pode interferir ou estar direta ou indiretamente ligado com a formação de jovens no âmbito escolar, como isso contribui para uma forma de igualdade equilibrada em relação ao desenvolvimento humano, principalmente em relação aos jovens, e assim sendo, qual é a real importância da educação para os Direitos Humanos, sobretudo em favor da sociedade e o seu objetivo.

Neste sentido o artigo 206 da C.F/88, continua ressaltando os valores não só da educação, mas também dos profissionais que atuam nessa área, vejamos os incisos que continuam:

- V- Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI- Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII- Garantia do padrão de qualidade;
- VIII- Piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei.

Com isso em mente precisamos, analisarmos e entendermos o papel fundamental dos profissionais da área da educação e é o que veremos no próximo sub tópico.

## **Função Desempenhada pelos Profissionais da Educação**

Os profissionais da área educativa possuem diversas funções. Dentre elas, uma principal: o ato de educar, que consiste em uma associação de aprendizado. Em relação à realidade social em que se encontra o estudante, para que assim, o permita desenvolver diversas habilidades e valores que o ajudarão a lidar com o seu “dia a dia” até mesmo em criar um significado à sua existência e à maneira como age.

Ao adquirirem o conhecimento que lhes está sendo passado, estes jovens – conseqüentemente e como se supõe resultar – compreenderão melhor não somente a estrutura da realidade, mas também como funciona o padrão das relações do meio social em que vivem o que fará com que eles, crescendo ao conhecimento que já dispunham “livremente em sua intelectualidade”, consigam aplicá-los na vida real.

De maneira simples, “adquirir um conjunto de conhecimentos” possibi-

lita que as pessoas entendam como determinadas coisas funcionam, fazendo com que sua visão acerca da própria realidade social (econômica, política, etc.) seja ampliada, abrindo olhares críticos que, posteriormente, se bem trabalhados e desenvolvidos, poderão resultar em maestrias que as tornarão aptas a engenhar soluções para diversos problemas do próprio meio social em que vivem tanto individuais (tomar decisões, criar valores, aprender a lidar com diversas situações da melhor maneira possível, etc.) quanto coletivos (crises sociais, desemprego, fome, marginalização, etc.), criando - assim - um equilíbrio entre as relações sociais.

Dizemos isso, pois, cada vez mais e mais jovens abandonam as escolas, por não receberem ensinamento prático sobre os direitos que lhes são devidos. Por outro viés, cada vez mais e mais jovens não tem nem mesmo o acesso as escolas, quiçá uma universidade, então, é preciso estabelecer um conjunto de idéias e informações que possam levar a pratica e a execução desses paradigmas.

Quando desde bem cedo à criança ou o adolescente recebe essa valorização, mais cedo ele vai contribuir com a tomada de decisões, na criação de valores, e melhor será a maneira pela qual conseguirá lutar por seus direitos.

Além disso, tratando-se do meio coletivo, ao enfrentar os muitos problemas padrões do País, poderá superar crises sociais, o próprio desemprego, fome, marginalização e etc, tudo isso buscando meios e formas concretas graças a sua formação dinâmica que o levou a fazer boas escolhas na vida.

Temos ai então, o que vimos logo acima, do chamado “equilíbrio entre as relações sociais”. Observados todos esses parâmetros haverá um equilíbrio que permitirá com que a criança, jovem, adolescente e até mesmo o adulto, possam alcançar os seus direitos fundamentais previstos em lei.

O que de acordo com o artigo 211 do C.C; Caput competirá a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarem em regime de colaboração os seus sistemas de ensino, garantindo assim a educação a todos conforme prevista em lei.

## **Importância da Educação para os Direitos Humanos**

Com relação à importância da educação para os direitos humanos, inclusive no tocante à sociedade, deve ser entendida como uma forma que possibilita às “pessoas aprenderem sobre seus próprios direitos e os de outras pessoas, assim como reivindicá-los junto ao Estado e aos movimentos sociais civis” – Educação em Direitos Humanos. Chicarino, Thatiana (pg. 37), Bibliografia Universitária de Pearson. Este entendimento possibilita uma ampla virtude do conhecimento adquirido em meio social, (coletivo), visando e estabelecendo uma idéia sob os pilares de alicerce dos direitos humanos: a igualdade, o respeito e a dignidade das pessoas em qualquer lugar.

Então quando falamos, sobre os Direitos Humanos e a Teoria dos três pilares na égide da educação, nós conseguimos tirar como base preceitos fun-

damentais que abrangem os disposto na própria CF/88 – Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, ou seja, no que tange a égide da educação, temos a proteção, o amparo legal, que norteia todo conhecimento que será transmitido no ensino.

Contudo é o que se falta dentro de muitas das escolas do Brasil e do mundo, o problema não está em quem ensina ou em quem está lá para aprender, mas sim, em quem não põe em prática aquilo que trás benefícios não a si mesmo, mas a todos.

Por esta razão, encontramos milhares de jovens em todo o País, sem saber ler, e escrever, e conseqüentemente, encontramos adultos que continuam perdendo oportunidades por não terem acesso à informação que se faz tão necessário. Ou seja, há um avanço do contrário a educação ao invés de se educar com respeito, igualdade e dignidade se educa a base da marginalização e obrigatoriedade de regras que desvalorizam o ser humano e desonram sua virtude de ser.

Veza que tais fatos vão de encontro com o que diz a lei observada neste artigo e que se tratando dos direitos sociais, reza o artigo 6º da C.F/88 que: *São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Queremos destacar aqui, a educação mencionada neste artigo e a assistência aos desamparados. A sociedade como um todo tem um importante papel na vida do (a) estudante, contribuindo ativamente para a realização de projetos, iniciativas públicas e até mesmo privadas que levem o aluno (a) mencionado (a) aqui, a valorizar todo o aprendizado que lhe é transmitido. Também com relação a assistência aos desamparados supra mencionada aqui, além de ser uma garantia prevista em lei, é certo que, fará com que àqueles que não possuem condições de exercerem os seus direitos básicos, possam assim serem aparados (as), obtendo assim uma condição melhor de vida.

No momento em que se utiliza a educação e os Direitos Humanos para ensinar, a formação, em especial, dos jovens terá uma maior evidência no cenário em que vivem, ao passo que se adquire não somente o conhecimento básico de ensino, mas o conhecimento de direitos e deveres, com certeza a sociedade aprenderá de modo significativo o quão importante é não só os direitos humanos, como também saber usufruir desses direitos.

A educação nunca foi e nunca será menos importante do que qualquer outra coisa, sabemos disso, pois para se obter uma formação profissional e atender as demandas e as necessidades de cada Estado, é necessário grande esforço e dedicação não só por parte dos educadores, mas também, por parte de quem demonstra o interesse em aprender.

É necessário viver e aprender, aprender e viver, como um giro seqüencial, contudo é necessário também o investimento no setor da educação, para que crianças, jovens, adolescentes possam ter acesso digno à educação, e possam evitar o mundo preconceituoso e marginalizado como bem vimos no

teor desta pesquisa.

Neste sentido, quando os Direitos Humanos incorpora o escopo da educação, conseguimos obter um paralelo de ensino, conseguimos introduzir os direitos básicos e fundamentais não só na mente, mas na vida dessas crianças, jovens e adolescentes, para que assim eles possam saber distinguir o real caráter e a real responsabilidade que se há no cotidiano.

Não é preciso ir tão à fundo, para ver e descobrir qual é a real situação da educação no Brasil, onde existe excelentes educadores capacitados porém poucos recursos que atendam a real necessidade para que o ensino seja de qualidade.

Educar para os Direitos Humanos, viver em busca dos seus direitos, tudo isso é necessário. A escola deve ser encarada como a extensão da casa do aluno e não como uma mera obrigação a ser cumprida, o aluno deve sentir prazer e interesse em estar lá dentro, deve ser algo convidativo, deve suprir o interesse coletivo e o bem estar de todos.

E com base nisso, observamos que muitas instituições de ensino e escolas tanto da rede pública como também da rede privada tem adotado, projetos que auxiliam neste sentido, por exemplo, em algumas escolas os educadores tem adotado o que chamamos de “Escola da Família”, outras, “Sábado da Família” e ainda outros “Família na Escola”, esses projetos não podem ser ignorados, pelo contrário devem receber apoio e incentivo, a fim de que tanto os profissionais quanto os alunos possam se sentir em um ambiente pela qual fará com que surjam novas oportunidades, novos profissionais.

A partir daí obteremos resultados que vão suprir o déficit educacional que ainda existe em nosso País e fará com que cada vez mais crianças, jovens e adolescentes voltem para dentro das escolas e sintam alegria por viverem dignamente à altura de seus direitos e garantias previstas em lei.

Em um desenvolvimento de projeto, ministrando palestras sobre Drogas e Bullying que causa depressão, desenvolvido em uma escola da rede pública de ensino em uma cidade do Interior do Estado de São Paulo no Brasil, com jovens de 12 à 17 anos, a cada sala de aula em que íamos para falar com os alunos sobre o tema, observávamos como era dada atenção aos temas por cada um deles, víamos que eles queriam participar, que demonstravam real interesse sobre o assunto, por ser algo que acomete boa parte da população em especial as mais carentes e necessitadas tendo em vista as dificuldades que enfrentam desde cedo em suas próprias casas e à caminho da escola.

Alguns com sorrisos no rosto ouvindo com atenção e demonstrando interesse ao indagarem questões, fazerem perguntas de alta relevância e outros com olhares tristes por terem enfrentado ou por enfrentarem até os dias de hoje essa dura realidade tanto do mundo das drogas como também o bullying. Os com sorriso no rosto compartilhavam com os demais a alegria e o proveito que tiravam de tudo o que aprendiam ao passo que as palestras, vídeos e encenações eram apresentados, por outro lado os com olhares tristes, compartilhavam a dor que sentiam por terem que enfrentar seus problemas mui-

tas das vezes sozinhos por não possuírem base familiar.

Alguns deles pediam licença para sair da sala de aula e irem até o banheiro chorar. Então neste simples contudo importantíssimo projeto, vimos o quão importante é educar para os direitos humanos, se a família não pode ser a base do aluno, que então a escola possa ser, mas para isso é importante que haja interesse, participação de ambas as partes e acima de tudo o investimento.

Não dá para encarar o sofrimento de milhares de crianças e jovens como sendo algo normal do cotidiano, como dizem em meio a Pandemia do COVID-19 “Viver o novo normal”, isso não pode ser normal, não pode acontecer, uma vez que todas as áreas de atuação que atendem as demandas de todo o mundo, necessitam unicamente e especialmente daquele aluno que muitas das vezes está fora da escola por não ter condições de comprar um lápis, uma borracha, uma caneta, ou por não ter o transporte que o possa levar até a escola.

Vejamos então, se tratar de uma questão que não compete unicamente e exclusivamente de vontade própria, mas sim, coletiva, ou seja, dar oportunidade aos mais carentes permite uma vasta geração de ideologias ligadas ao conhecimento, e o conhecimento nunca é de mais principalmente quando bem adquirido e explanado.

O que também nos chama atenção é que isso não acontece somente nessa fase escolar, ocorre também àqueles que cursam o ensino superior ou pretendem assim o fazer se surgirem oportunidades. Observamos que, ao sair do ensino médio o jovem auto declara-se incapaz de cursar uma faculdade, mas não por seu intelecto, mas sim pela falta de incentivo à educação.

Instituições de ensino privadas não cabem muitas das vezes no bolso, instituições de ensino públicas, não há vagas disponíveis, sistemas de financiamento exigem o impossível, e com isso ocorre um déficit surpreendente nesta questão como um todo.

Vale ressaltar que, o número de estudantes que mantém a regularidade escolar diminuiu ainda mais no ano de 2020, tendo em vista a Pandemia do novo Coronavírus – COVID-19, em todos os Estados e Municípios (menciono o Brasil), onde, as aulas presenciais foram substituídas por aulas completamente remotas, usando-se da tecnologia para aprender e ensinar. Contudo, devido à alta de desemprego, e o grande aumento da pobreza em nosso País, muitas crianças, jovens e até mesmo adultos, ficaram sem obter acesso ao conteúdo educacional, por não possuírem aparelho telefônico, ou até mesmo um computador/notebook, para acompanharem as aulas/trabalhos.

A dificuldade aumenta ainda mais ao passo que essas crianças e jovens dependiam não somente da educação, mas também da alimentação que lhes eram servidas dentro das escolas, ou seja, se antes aquele aluno (a), obtinha 03 (três) refeições ao dia, sendo café da manhã, almoço e janta, muitos deles(as) passaram a fazer somente 01 (uma) refeição ao dia, devido à falta de alimento existente na casa de muitos Brasileiros, principalmente agora conforme já

mencionado, diante a crise causada por esta Pandemia, que parou todo o cenário global de uma forma ampla e em todos os setores, afetando as bases principais como a economia, a educação, e a mesa do cidadão.

Uma vez que isso acontece, é necessário que se faça urgentemente planos de ação, amenizando assim, a perda grande que estamos tendo.

E essa ação só é possível desde que, trabalhada em conjunto à sociedade, fazendo-se valer os direitos e deveres de cada cidadão que possui o direito de ir e vir, são iguais perante a lei, tem direito ao acesso à educação, à saúde, expressar suas idéias e pensamentos, e assim contribuir para o avanço de nosso País.

Percebe-se assim, o quão importante é aprender, se informar, se qualificar, e etc., a educação imposta pela Carta Magna (Constituição Federal de 1988), aqui do Brasil deve ser profundamente analisada com real interesse a fim de que o cidadão não possa ser impedido de obter acesso ao seu direito que já uma garantia prevista em lei superior. E, assim sendo não estejam impedidos de irem à escola de modo presencial ou videoconferência, por não possuírem recursos financeiros, qualificação profissional, e com isso, muitos desistem ou não alcançam a tão sonhada carreira, ou o tão sonhado diploma.

## **Conclusão**

Em síntese, como observamos, é importante educar para os Direitos Humanos, é importante que haja dentro das escolas a fundamentação e explanação de todo teor dos direitos e deveres que cada cidadão possui, é importante trabalhar em conjunto com a sociedade, atribuindo funções ou dinâmicas que incluem as crianças, jovens e até mesmo os adultos a fim de que se bem trabalhados todas essas relações de dinamismo, a educação possa ter um real valor e uma real percepção as margens do que rege a lei, e também para que possamos construir uma magnitude de idéias e assim contribuir para uma evolução no sistema educacional e do próprio direito em atuação no Estado. E por se tratar de um Estado Democrático de Direito, nada mais justo do que se valer pela lei, usar-se dos benefícios impostos pela lei para garantir o seu meio de vida e consecutivamente garantir os seus direitos de ir e vir, sobretudo no que tange ao parâmetro educacional pela qual analisamos descritivamente na transdisciplinaridade dos pilares da base de vida e educacional que havemos de conquistar desde que sucessivos atos de adoção de medidas que assim o permitam.

Dessa forma, cabe a todos o dever de agir a fim de preservar a autonomia educacional, e assim sendo viver de acordo com o Direito.

Afinal! Direitos Humanos na Educação. É um Direito de todos (as), um direito que deve ser respeitado, por todos (as) que deve ter a contribuição de todos (as), e que possa garantir que a lei existente funcione para todos (as).

## Referências

“A Importância da Educação – Oi SeitiArata”;

<https://editalconcursosbrasil.com.br;>

<https://www.guiadacarreira.com.br;>

Direitos humanos e educação: uma relação indissociável - Centro de Referências em Educação Integral ([educacaointegral.org.br](http://educacaointegral.org.br));

“Educação em Direitos Humanos” – Chicarino, Tathiana. Bibliografia Universitária Pearson e;

“Educação Infantil” – Maria Belther, Josilda. Bibliografia Universitária Pearson;

Projeto em Escola de Rede Pública do Interior do Estado de São Paulo (direitos de nomes e imagens reservados pela Secretaria de Educação do Município),

Fala dos autores sob narrativa com embasamento de pesquisas didáticas.

# DESFAZENDO O MITO DAS COTAS AFIRMATIVAS

**Alaide Maria Bezerra Cavalcanti**

Mestranda em Direitos Humanos pela UFPE, Especialista em Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais pela Universidade de Brasília, Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, assistente social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco

## **Resumo:**

O perfil dos estudantes das instituições de ensino superior no Brasil vem passando por uma série de mudanças desde a implantação das cotas afirmativas, que visam democratizar o acesso enquanto estratégia para garantia de direitos sociais às populações mais vulneráveis. O debate sobre as cotas gera polêmicas em relação a potencialidade dos estudantes oriundos da escola pública, bem como da questão étnico-racial, o mito da igualdade racial e da potencialidade da pessoa com deficiência. Nesse diapasão, o estudo objetiva relatar a experiência do projeto de extensão: Desfazendo o mito das cotas afirmativas no ensino superior, cadastrado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco em 2019. Enquanto resultados, pretende-se contribuir efetivamente para o desenvolvimento de uma cultura de respeito e ampliação dos direitos humanos, a partir da compreensão das cotas enquanto política pública, e orientação dos estudantes em relação ao uso do sistema de cotas.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Educação; Política de Cotas Afirmativas.

## **Introdução**

O perfil dos estudantes das instituições públicas de ensino superior brasileiras vem passando por uma série de mudanças desde a implantação da Lei nº 12.711/2012 – posteriormente alterada pela Lei nº 13.409/2016 –, a qual dispõe sobre o sistema de reserva de vagas. As chamadas cotas para educação superior compõem em conjunto com outras estratégias e ações afirmativas uma revolução democrática no sistema de educação público brasileiro como afirmado por Santos e Chauí (2014).

A partir da concepção da educação enquanto política pública e da proposta de democratização do acesso as populações mais vulneráveis, o sistema de cotas foi normatizado no Brasil inicialmente pela Portaria Normativa do

MEC nº 18/2012 e alterado pelas Portarias Normativas MEC nº 09/2017 e nº 1.117/2018 respectivamente, beneficiando através da reserva de vagas a princípio cinquenta por cento dos estudantes oriundos da rede pública escolar.

Após essa triagem inicial, o mesmo percentual de vagas é subdividido de acordo com a renda per capita familiar, e em seguida subdividido novamente, dessa vez sendo observados proporcionalmente os critérios de raça<sup>1</sup> e à condição de pessoa com deficiência de acordo com os dados do último censo nacional vigente.

Conforme posto nessa legislação, as instituições públicas brasileiras ainda podem com base no princípio da autonomia universitária estabelecer critérios adicionais por meio de resoluções internas para ampliação da reserva de vagas e até a criação de outras categorias além do mínimo que orienta à normativa, oportunizando a cidadãos historicamente marginalizados o acesso a educação pública de nível superior.

Nesse sentido, em relação a esses grupos sociais, público alvo da política de cotas, cabe destacar não apenas a desigualdade social do país, mas a desigualdade racial em relação ao acesso ao ensino superior e a pós-graduação, coadunando com o que diz Almeida (2018) em relação a meritocracia avaliar as desigualdades, dificultando a formulação de políticas efetivas contra a discriminação racial por parte do estado.

Apesar da proposta da reserva de vagas oportunizar o acesso das chamadas minórias, a política de cotas afirmativas enfrentou forte resistência no país desde sua aprovação. Os discursos contrários as cotas disseminaram mitos que vão desde o negacionismo em relação a desigualdade de condições de acesso a educação superior, a não necessidade da cota em virtude do princípio da igualdade, a democracia racial e incapacidade do público alvo relacionadas ao sistema meritocrático.

Esses mitos fundamentaram inclusive projetos de Lei como o de nº 1531/2019, que propõe acabar o critério racial das ações afirmativas da Lei nº 12.711/2012 alterada pela Lei nº 13.409/2016 mantendo apenas as cotas sociais e para as pessoas com deficiência do ensino médio à educação superior nas instituições públicas.

Os mitos em questão corroboram com o que Nascimento (1978) diz ser uma reprodução da desigualdade e da discriminação racial em favor de uma estrutura de poder eurocêntrica ou norte-americana de exclusão e subjugação da identidade negra, e se refletem ainda na baixa representatividade desses segmentos populacionais nas instituições, como demonstrado nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP<sup>2</sup> (2018) e no relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

---

1 De acordo com Quinjano (2005) o conceito de raça surgiu na América, caracterizando-se como uma concepção moderna para diferenciar colonos, já para Almeida (2018), o conceito de raça é uma construção que se apresenta nas relações sociais antagonicas.

2 Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao>

- IBGE (2019), se comparados ao quantitativo geral populacional.

Diante desse cenário, a proposta desse estudo é a de relatar a experiência do projeto de extensão “Desfazendo o mito das cotas afirmativas”, que teve como objetivo geral desmistificar a questão das cotas no ensino superior, a partir da concepção das cotas como estratégia de democratização do acesso e de reparação histórica e social.

O projeto de extensão “Desfazendo o mito das cotas afirmativas” é cadastrado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE *campus* Recife, através do Edital do Programa Institucional para Concessão de Bolsas de Extensão (Pibex) 2019/2020.

Com a proposta de realizar a discussão em relação às cotas, direitos humanos e cidadania com a comunidade de forma lúdica, o projeto objetivou também divulgar para os estudantes da rede pública municipal, os cursos do *campus* Recife e o processo seletivo, que compreendem o ensino médio, técnico e superior, em diferentes modalidades de ensino, além da pós-graduação.

Para isso o projeto buscou utilizar enquanto caminho metodológico a pesquisa aplicada e a abordagem qualitativa que proporcionasse realizar a reflexão em relação a política de cotas afirmativas e do processo de conquista dos direitos humanos a partir da dívida histórica com as populações afro-brasileira, dentro de uma perspectiva antirracista que contribuiu para o desenvolvimento de uma cultura de respeito e formação cidadã dos estudantes envolvidos.

## **Desfazendo os Mitos**

A Lei n 12.711/2012 que institui as cotas afirmativas voltadas aos estudantes oriundos de escolas públicas, baixa renda, negros, pardos e indígenas nas instituições federais de educação superior, e a recém sancionada Lei N.º13.409/2016 que inclui as pessoas com deficiência, têm em seu arcabouço hermenêutico o ideal de reafirmar o processo de democratização da educação brasileira para todos em todas as modalidades de ensino.

Nesse sentido, essas cotas afirmativas configuram-se como uma estratégia que visa contribuir com o processo de inclusão e cidadania coadunando com os princípios elencados tanto no Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos para Educação Superior, como no Programa Nacional de Educação em Direitos humanos, no que tange a proporcionar o acesso da população mais vulnerável a educação superior.

Apesar das inúmeras críticas a política de cotas e dos mitos disseminados em torno da negativa da sua necessidade, que fundamenta no princípio da igualdade a sua inconstitucionalidade, a política teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ainda no ano de 2012 e gradativamente foi materializando uma mudança no perfil dos estudantes das instituições brasileiras a partir do ingresso dos cotistas nos mais diversos cur-

---

superior

sos, conforme os dados do INEP(2018).

Por desempenhar a função de combater o racismo através da promoção da igualdade de oportunidades para todos, do princípio da equidade e da criação de meios para que as pessoas pertencentes a grupos socialmente discriminados possam competir em mesmas condições na sociedade, segundo Gomes e Munanga (2004) essa política pública tem sido reconhecida como uma das maiores políticas de características antirracistas brasileira.

A despeito disso, a população negra ainda é considerada sub-representada nas instituições, como demonstram os indicadores do INEP (2018) das 8.450.755 matrículas ativas nos cursos de graduação presenciais e à distância, apenas 591.161 correspondiam aos estudantes que se autodeclaravam pretos, enquanto 2.436.411 aos que se declaravam pardos, o que levando-se em consideração a população brasileira do mesmo ano aponta ainda para uma sub-representação desse segmento populacional.

Nota-se que quanto maior o nível de instrução, maior o rendimento, sendo significativo o prêmio para quem possui o ensino superior completo. Entretanto, as disparidades de rendimentos do trabalho, quando analisado o aspecto cor ou raça, mantem-se presentes em todos os níveis de instrução, inclusive no mais elevado: as pessoas brancas ganham cerca de 45% a mais do que as de cor ou raça preta ou parda. A despeito de a população ocupada preta ou parda ser superior a de cor ou raça branca, a proporção em cargos gerenciais mostra significativa maioria de pessoas brancas – 68,6% contra 29,9%, em 2018. Tal sub-representatividade das pessoas ocupadas pretas ou pardas nesse quesito ocorre nas cinco Grandes Regiões do País. (BRASIL, IBGE, 2019, p.4)

Apesar dessa sub-representatividade, diante do relatório do IBGE (2019), que demonstra que 19.219 brasileiros se autodeclararam pretos e 98.192 pardos, representando mais de 50% do total da população estimada em 208.494.900 na época, segundo as informações do INEP (2018) naquele ano foi registrado o maior percentual da população negra nas instituições de ensino superior.

Nesse sentido, os dados da Síntese de Indicadores Sociais publicados pelo IBGE (2019) destacam ainda a prevalência da maior vulnerabilidade socioeconômica das populações de cor ou raça preta, parda e indígena percebidas principalmente através dos indicadores que dizem respeito ao mercado de trabalho, distribuição de renda, condição de moradia, educação, violência e representatividade política. Essa desigualdade demonstrada nesses indicadores segundo Santos e Chaui (2014) justificam a necessidade de se instituir políticas sociais particularizadas para os afrobrasileiros com base na disparidade das condições socioeconômicas entre brancos e negros no país.

...o Brasil é um país em que a escolaridade implica em altos retornos salariais, em comparação a outros países do mundo, como reflete Menezes-Filho (2001), de modo que esse panorama de indicadores

educacionais explica, ao lado de outros fatores, como os identificados na seção sobre mercado de trabalho, a desigualdade observada entre os rendimentos do trabalho das pessoas ocupadas brancas e pretas ou pardas. (BRASIL, IBGE, 2019, p.8.)

Vale destacar ainda que a política de cotas, assim como outras ações afirmativas implementadas no país apenas foram inseridas na agenda governamental em virtude da publicização da desigualdade racial, das reivindicações do movimento negro nacional e internacional e da pressão pela ratificação de acordos e tratados internacionais como a Declaração e Programa de ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em Durban, África do Sul, que possuem a finalidade de promover a equidade.

Diante disso, a proposta do projeto de extensão de desfazer o mitos das cotas surgiu justamente para desmistificar a questão das cotas no ensino superior a partir de oficinas temáticas que trabalhassem através da ludicidade os conceitos de direitos humanos e cidadania junto à comunidade das escolas circunvizinhas ao IFPE, campus Recife.

O projeto se propôs inicialmente a apreender as concepções dos estudantes das escolas municipais em relação à política de cotas e a partir dessas desfazer os mitos que negam a necessidade da cota em virtude do princípio da igualdade, da utópica democracia racial e até mesmo do discurso de incapacidade do público alvo em relação ao sistema meritocrático, contribuindo a partir desse debate com a formação integral e cidadã dos estudantes participantes.

Contudo, em razão da pandemia do COVID-19, o projeto passou por uma série de adequações, uma vez que foi impactado pela suspensão das atividades presenciais em março de 2020. Entre as principais adequações foi realizado o ajuste para implementação do projeto apenas na Escola Municipal Mário Melo, em virtude da adesão da escola e da disponibilidade de recursos de tecnologia de seus estudantes do nono ano, além da adaptação da metodologia das oficinas que só foram possibilitadas de forma não presencial.

## **Resultados e Discussão**

O projeto “Desfazendo o mito das cotas afirmativas” teve por objetivo o desmistificar a questão das cotas afirmativas, através de oficinas temáticas que trabalharam o processo histórico da construção dos direitos humanos como estratégia de superação da exclusão social junto aos estudantes da rede municipal do Recife.

Do ponto de vista metodológico, o projeto associou a praticidade da pesquisa aplicada a abordagem qualitativa, até pelas características próprias da práxis extensionista .

Conforme previsto no cronograma, inicialmente foi realizado estudo bi-

biográfico e análise dos documentos vigentes acerca das cotas afirmativas, além dos dados do IBGE e INEP. Essa etapa foi fundamental para construção das propostas pedagógicas das oficinas e produção do material didático a ser utilizado nos encontros presenciais que posteriormente tornaram-se encontros remotos, realizados através da de uma plataforma on-line gratuita acessada pelos estudantes.

Paralelamente à confecção desses materiais, foi redefinido o público alvo e o cronograma de execução das oficinas em virtude da suspensão das aulas e das medidas de distanciamento social adotadas no estado de Pernambuco, sendo aplicado um questionário virtual a fim de apreender o perfil dos estudantes e sua compreensão sobre as cotas e direitos humanos na segunda etapa do projeto.

A análise dos dados do questionário direcionou a abordagem das oficinas, uma vez que na amostra aleatória simples realizada com a participação voluntária de 11 estudantes do nono ano, identificou-se que aproximadamente 82% dos estudantes se autodeclaravam como Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) e que apenas 18% se autodeclaravam como Brancos.

Outra informação importante obtida através do questionário virtual foi de que 64% dos respondentes se identificaram como sendo do sexo feminino.

Na ocasião do questionário, nenhum dos respondentes soube informar o que são as cotas afirmativas e quem tem direito ao sistema de cotas. Esses dados reforçaram a importância de levar a informação sobre as cotas a população que é público alvo da mesma, como forma de garantir esse direito a essa população.

Outra informação que merece destaque em relação ao questionário foi o da utilização apenas do celular como recurso de tecnologia, o que levou a equipe executora do projeto a um novo ajuste das oficinas em relação a sua duração e material que seguiram uma proposta pedagógica de discutir a construção histórica dos direitos humanos com base nas situações reais de violações de direitos e oportunizando aos participantes à reflexão e à fala sobre os assuntos e desdobramentos das situações problemas apresentadas.

O novo formato virtual repercutiu diretamente na adesão dos estudantes, e a instabilidade da conexão de alguns deles trouxe prejuízos a sua participação mais ativa. Alguns estudantes não conseguiram utilizar a câmera do celular, acompanhando apenas por áudio as oficinas em virtude da qualidade do seu equipamento e do acesso aos dados de internet.

Apesar dessas limitações as oficinas contaram com a participação de 20 estudantes e professores, que interagiam principalmente para relatar exemplos de situações de discriminação racial que vivenciavam no seu cotidiano, bem como nos momentos mais lúdicos da oficina, onde foram realizados quizzes e atividade artísticas para dinamizar a participação.

O feedback obtido no processo de avaliação dialogada das oficinas foi positivo, uma vez que os estudantes não só elogiaram o formato, como solicitaram um outro momento de forma presencial. Os estudantes expressaram o

desejo de conhecer a equipe do projeto pessoalmente e relataram sentir falta do contato presencial, uma vez que o distanciamento social aconteceu de forma abrupta para todos.

Vale destacar também que os docentes e a gestora da escola afirmaram não ter familiaridade com a questão das cotas, conheciam, mas não entendiam o funcionamento, o que dificultava no momento de orientação dos estudantes em relação as possibilidades nos processos seletivos das instituições públicas como IFPE, corroborando com o dado obtido no questionário em relação ao desconhecimento do público alvo, em relação a usabilidade das cotas.

Diante desse contexto, o projeto foi convidado para realizar uma formação específica para professores, abordando temas conceituais como: história dos direitos humanos, igualdade e equidade, racismo estrutural, identidade e pertencimento, a fim de colaborar com a disseminação de uma educação antirracista, o que segundo Gomes (2012) é capaz de descolonizar os currículos e de valorizar as diversas identidades culturais.

Para além desses resultados, observou-se que o projeto apesar das limitações da pandemia atingiu seus objetivos através do esclarecimento ao público alvo em relação ao processo histórico de conquista dos direitos humanos e da importância do sistema de cotas; fomentando o debate sobre racismo estrutural, às situações de violações de direito e contribuindo diretamente com a formação crítica voltada para o desenvolvimento de uma cultura de respeito, defesa e ampliação dos direitos humanos.

## **Considerações Finais**

Os aspectos relatados nesse estudo representam o cenário das políticas afirmativas na atual conjuntura brasileira, aliando a percepção dos debates culturais e do tensionamento das relações nas disputas de poder cotidianas ao processo histórico de construção dessas políticas que surgem como estratégias de enfrentamento a exclusão social.

Projetos de extensão como o “Desfazendo o mito das cotas afirmativas” demonstram a importância de se debater direitos humanos com a comunidade a fim de instrumentalizar e empoderar os cidadãos em relação a garantia de seus direitos e deveres. Além de possibilitar a comunidade reflexões em torno da desigualdade social e das questões raciais num país que muitas vezes assume uma postura negacionista e reacionária capaz de disseminar mitos que para justificar e até reforçar a exclusão social existente.

Por fim, apesar da existência de limitações na execução do projeto em virtude do contexto pandêmico foi possível constatar na avaliação dialogada a sua efetividade em relação a compreensão dos estudantes da Escola Municipal Mário Melo em relação ao uso do sistema de cotas, bem como da sua contribuição e fomento do debate em torno de uma educação antirracista capaz de colaborar com desenvolvimento de uma cultura de respeito, defesa e ampliação dos direitos humanos.

## Referências

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.
- Brasil. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 169, 30 ago. 2012. Seção 1, p. 1-2.
- \_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.409 de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência.
- \_\_\_\_\_. Ministério da educação. **Portaria MEC nº 18/2012.** Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério da educação. **Portaria MEC nº 13/2016.** Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Ministério da educação. **Portaria MEC nº 545/2020.** Revoga a Portaria Normativa MEC nº 13, de 11 de maio de 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério da educação. **Portaria MEC nº 559/2020.** Torna sem efeito a Portaria Normativa MEC nº 545, de 16 de junho de 2020.
- \_\_\_\_\_. Ministério da educação. **Censo da educação superior 2018.** de 19 de setembro de 2019.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social?** Brasília. Coleção Primeiros passos. 1991.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- GOMES, Nilma Lino. **Relações Étnico-Raciais, Educação e Descolonização dos Currículos Currículo sem Fronteiras**, v.12, n.1, pp. 98-109, Jan/Abr 2012 ISSN 1645-1384 Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas-Informação Demográfica e Socioeconômica nº.41.** IBGE, 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeções da População Brasil e Unidades da Federação.** Nota metodológica n. 01 Forma de cálculo das projeções mensais da população com data de referência nos dias 1o e 15 de cada mês e por minuto. IBGE, 2019.
- MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. **Para entender o negro no Brasil de hoje: história, realidades, problemas e caminhos.** São Paulo: Global: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, 2004 (Coleção Viver, Aprender).
- NASCIMENTO, Abdias do. **O Genocídio do Negro Brasileiro.** Processo de um Racismo Mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- QUIJANO, Anibal. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências**

**sociais.** Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires Lugar CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa.; CHAUI, Marilena. **Direitos Humanos. Democracia e Desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2014.

SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo.** São Paulo, SP: Realizações, 2016.

# AS INVESTIGAÇÕES CONTRA AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E ENTIDADES DE REPRESENTAÇÃO DA CLASSE DOCENTE PELA DELEGACIA DE ORDEM POLÍTICA E SOCIAL DO PARANÁ – DOPS/ PR DURANTE A DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964 A 1985)

Júlia Aliot da Costa Ilkiu

Mestre em Direitos Humanos e Políticas Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, advogada e professora da Universidade do Contestado

## Resumo:

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação da Delegacia de Ordem Política e Social do Paraná perante as instituições de ensino e entidades de representação da classe docente, durante a Ditadura Militar brasileira (1964 a 1985). As Delegacias de Ordem Política e Social faziam parte do braço repressor do Estado ditatorial e tinham como finalidade garantir o controle social e a coleta de informações, principalmente através do monitoramento dos sujeitos e instituições considerados subversivos. Através dos arquivos dessa delegacia especializada é possível verificar o modo de atuação dos agentes policiais contra as instituições referidas, a forma de vigilância e censura, as violações de direitos humanos perpetradas, mas também as atitudes de resistência contra o regime militar. Desta maneira, tais arquivos contêm importante ferramenta de preservação da memória e de parte da história brasileira, de modo a contribuir com a constatação da repressão e da violência estatal.

**Palavras-chave:** Ditadura Militar; Arquivos; Instituições de Ensino; Entidades de Representação de Classe; Direitos Humanos.

## Introdução

A presente pesquisa tem como tema a ação do Estado brasileiro contra as instituições de ensino e as entidades de representação da classe docente, do Estado do Paraná, durante a Ditadura Militar no Brasil, de 1964 a 1985, com base nos documentos arquivados nas pastas da extinta Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS) do Paraná. Este trabalho desenvolve uma pes-

quisa histórica, de forma interdisciplinar entre Educação, História e Direitos Humanos, apresentando como fontes de pesquisa essenciais a legislação em vigor no período analisado e os arquivos da Delegacia de Ordem Política e Social paranaense, os quais estão armazenadas e acessíveis aos pesquisadores no Arquivo Público do Paraná, na cidade de Curitiba. Os arquivos da DOPS analisados referem-se às pastas das instituições de ensino e das entidades de representação de classe dos professores do Paraná, e outras pastas relacionadas a estas instituições.

A Ditadura Militar no Brasil de 1964 a 1985, foi marcada por um forte aparato estatal de controle, vigilância e repressão social, que ocasionou na violação sistemática de direitos humanos. O controle e o domínio da sociedade eram baseados num tripé formado pela censura, vigilância e repressão (MEMÓRIAS DA DITADURA, [200-?]). Deste modo, foi estabelecido o Serviço Nacional de Informações responsável por um vasto serviço de espionagem em todo o país.

As Delegacias de Ordem Política e Social faziam parte do braço repressor do Estado e tinham como finalidade garantir o controle social e a coleta de informações, a partir, principalmente, de atividades de investigação, monitoramento e vigilância de pessoas e entidades consideradas subversivas, ou seja, àquelas que, segundo o governo, poderiam contestar ou ameaçar o regime. A ameaça poderia ser entendida desde a oposição clandestina ao governo, até a simples manifestação de descontentamento com o regime. Nessa perspectiva, os arquivos DOPS, trazem ampla documentação da atuação deste órgão do Estado com relação à sociedade, às instituições (partidos políticos, sindicatos, escolas, universidades, jornais, etc.) e aos indivíduos.

Dentre os suspeitos, os professores se tornaram um dos principais alvos da repressão estatal e das atividades de investigação daquela delegacia especializada. Como sujeitos, considerados pelo regime, capazes de transformar a realidade e contestar a situação não democrática que o país vivia, muitos foram vítimas de constrangimentos, censura, demissões e da violência estatal, incluindo prisões, torturas e até assassinatos. Deste modo, especialmente os professores universitários passaram a ser um dos principais alvos de repressão e violação de direitos humanos do regime ditatorial. Como por exemplo, as aulas nas Universidades passaram a ser vigiadas por informantes do Governo e qualquer manifestação de descontentamento com o regime poderia levar à perda dos direitos políticos por 10 anos, conforme estabelecia o Ato Institucional nº 1 – AI 1 (SKIDMORE, 1998).

A vigilância constante por parte não só de agentes infiltrados da polícia dentro dos estabelecimentos de ensino, mas também por colaboradores civis com a Ditadura, que denunciavam práticas ‘subversivas’ dos considerados ‘inimigos’ do regime, mas, que eram baseadas em critérios subjetivos por parte dos agentes do DOPS, levou à docência um clima de medo generalizado. Além disso, também como forma de monitorar os professores, as instituições de ensino e as entidades de representação de classe se tornaram alvo de ações

de repressão e intenso controle por parte do governo ditatorial.

Nesta perspectiva é que se constata a importância da pesquisa através dos arquivos da DOPS, pois tais documentos contêm informações produzidas pelo próprio governo relativas às investigações instauradas durante o período em análise. E assim, é possível conferir, sob a ótica oficial, não só a perseguição aos professores e as instituições de ensino, mas também as violações de direitos humanos a eles infligidas.

## **As Investigações do DOPS/PR Contra as Instituições de Ensino e Entidades de Representação da Classe Docente**

Através da análise dos arquivos DOPS contra as instituições de ensino e entidades de representação da classe docente no Estado do Paraná é possível não só observar os aspectos de repressão e controle por parte dos agentes do Estado contra os professores, mas também as atitudes de colaboração e formas de resistência contra o regime militar.

Verifica-se que um dos espaços mais afetados pelo intenso controle ditatorial foram as instituições de ensino, nelas era possível vislumbrar a vigilância, a censura e a repressão do Estado ditatorial, e não tinha como ser diferente, haja vista que é justamente nas escolas e nas universidades que o exercício do livre pensamento, da pesquisa e da liberdade de expressão encontram sua razão de ser e irradiam como verdadeira essência destes lugares.

Logo no início do regime militar, o controle das ideias, a partir da proibição de livros de intelectuais identificados como “de esquerda” deu início a limpeza ideológica que se propunham a fazer os militares no poder e atingiu toda a sociedade, especialmente as entidades educacionais. Nas palavras de Maria Luiza Tucci Carneiro (2002, p. 48):

o DOPS, durante todo o seu período de atuação (1924-1983), foi responsável (...) por atos de saneamento ideológico que nos revelam como se processava a lenta mutilação do saber. Alimentava-se atitudes de delação consideradas por muitos cidadãos como “ato de fé”, crentes de estarem servindo à Nação em nome da Segurança Nacional. E tanto os repressores como os revolucionários, sempre tiveram consciência da força da palavra, pois era através do discurso oral, escrito ou imagético que as ideias circulavam seduzindo, reelaborando valores e gerando novas atitudes. E o que os censores e os policiais repressores tentavam fazer era impedir que as massas passassem de “estado de sedução” para o “estado de revolução aberta”.

Na educação a censura também foi instituída, especialmente consubstanciada com as mudanças na matriz curricular (com a proibição de conteúdos tidos como subversivos<sup>1</sup>, a inserção da disciplina de Educação Moral e Cívica e substituição das disciplinas de História, Geografia, Filosofia e So-

1 Os “livros proibidos” eram obras em geral de cunho comunista, socialista, antifascista, feminista, libertário, etc. (CARNEIRO, 2002).

ciologia) e com a proibição de palestras e debates que tratavam de assuntos contra os interesses do regime militar ou por intelectuais que representavam a esquerda ou a oposição. A censura aliada à disciplina de Educação Moral e Cívica buscava ao mesmo tempo reduzir a liberdade de opinião dos professores, excluir a perspectiva plural do ensino e criar toda uma geração de jovens “patriotas ordeiros e defensores da família” (MOTA 2014, p. 289), ou seja, sujeitos que interessavam ao Estado, pois não iriam se opor ao governo ditatorial.

Ressalta-se que as Pastas da DOPS referentes às instituições de ensino não abordam um caso único a ser elucidado, como ocorre geralmente com investigações criminais, em que um fato criminoso é averiguado, mas contêm um extenso material elaborado a partir de relatórios produzidos por agentes do DOPS, que demonstram as estratégias adotadas pelos policiais para monitorar, controlar e reprimir sujeitos e instituições relacionadas a área educacional.

Neste momento é importante voltar-se ao entendimento de estratégia definido por Certeau (1994, p. 99):

Chamo de estratégia o cálculo (ou a manipulação) das relações de força que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exército, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado. A estratégia postula um lugar suscetível de ser circunscrito como algo próprio a ser a base de onde se podem gerir as relações com uma exterioridade de alvos ou ameaças (os clientes ou os concorrentes, os inimigos, o campo em torno da cidade, os objetivos ou objetos da pesquisa etc.). Como na administração de empresas toda racionalização “estratégica” procura em primeiro lugar distinguir de um “ambiente” um “próprio”, isto é o lugar do poder e do querer próprios. Gesto cartesiano, quem sabe: circunscrever um próprio num mundo enfeitado pelos poderes invisíveis do Outro.

Neste sentido de estratégia proposto por Certeau, os agentes do DOPS procuravam observar seus objetos de investigação em uma “prática panóptica” (Certeau, 1994, p. 100), em que ao mesmo tempo pudessem controlar e antever os próximos passos dos sujeitos investigados, como pôde ser observado pelos relatórios anexados às Pastas DOPS. Tais relatórios anexados às Pastas DOPS dizem respeito a palestras, debates, congressos e outras atividades de cunho educacional, informativo ou cultural. Muitos destes eventos não aconteceram nos espaços universitários ou escolares, e sim em salões paroquiais, em sedes de Entidades ou Associações, mas em razão da participação de professores e alunos os agentes policiais acompanharam e descreveram minuciosamente o acontecimento, identificando as pessoas que fizeram uso da palavra, o que foi dito, quem participou, entre outras informações.

Além disso, qualquer material que pudesse servir de prova futura para uma atividade potencialmente subversiva era anexado às pastas de investigação da DOPS, por isso a grande quantidade de materiais que, em tese, não de-

monstravam ser atentatórios ao governo, mas formas de protesto e resistência ao regime político, como jornais acadêmicos, panfletos de propaganda de chapas que disputavam as eleições estudantis e jornais de sindicatos dos professores. Para o agente oficial tais materiais eram considerados importantes documentos comprobatórios que demonstravam cada vez mais a necessidade da vigilância a estes sujeitos, como também do perigo que as ideias escritas representavam.

Nesta perspectiva reside a importância de analisar os arquivos, neste caso arquivos político-policiais, pois mostram fragmentos de vida de homens e mulheres que cruzaram com a repressão do Estado, as falas e ações dos envolvidos, vestígios da vida, que por serem ‘fora da lei’ permitem compreender os movimentos desenvolvidos pelos sujeitos e a forma de atuar do órgão policial (FARGE, 2009).

É oportuno destacar que o Decreto-Lei 228/1967 proibiu manifestações de caráter político-partidário, racial ou religioso no interior das Universidades, já o Decreto 477/1969, entre outras estipulações, coibiu que se confeccionasse, tivesse em depósito ou distribuísse material subversivo em estabelecimentos de ensino público ou particular, e ainda a Lei de Segurança Nacional poderia enquadrar como atividade ou propaganda subversiva qualquer expressão ou atividade que desabonasse o governo militar (BRASIL, 1967; 1969). Desta forma, a Delegacia de Ordem Política e Social atuava como uma espécie de censor, o que justifica a apreensão pelos agentes de polícia dos materiais produzidos por estudantes e professores como uma forma de controle ideológico destes sujeitos nos espaços educacionais. Deste modo, a educação no período da ditadura conviveu com as amarras da censura, do controle, da repressão e do medo, sendo o direito à liberdade de expressão e manifestação um dos mais afetados no período ditatorial.

Nas Pastas DOPS analisadas foram encontrados diversos materiais produzidos pelos professores ou entidades coletivas dos professores, que foram apreendidos pelos agentes policiais em razão do seu conteúdo suspeito. Tais materiais dizem respeito a jornais de Sindicatos e de Associações de Professores, e demonstram a censura, o cerceamento da liberdade de pensamento e expressão e a limitação do livre ensinar a que estavam submetidos os docentes durante a ditadura militar.

O sistema repressivo e de constante vigilância empregado pela Ditadura reduziu a liberdade para ensinar, pois além da censura, havia um medo generalizado de que qualquer comentário ou análise crítica pudesse ser considerado como subversivo. Nas palavras de Fiuza (2006, p. 117) “o medo foi um componente decisivo na manutenção da ditadura e na imposição de modelos de comportamento impostos pelos militares”.

Volta-se assim, às reflexões de Foucault (2014) a respeito do poder na vigilância como forma de controle e disciplina. Para o autor a vigilância funciona como uma máquina, pois ao mesmo tempo que se manifesta de forma indiscreta, ao estar em toda a parte e continuamente a tudo controlando,

igualmente se mostra de modo discreto, posto que funciona ininterruptamente e em grande parte no silêncio, às escuras.

Os professores viviam em um intermitente estado de vigília e o medo de serem identificados como opositores e fichados na DOPS contribuiu para que poucos se manifestassem abertamente contra o regime, alguns conseguiam de forma muito sutil e discreta tecer críticas em sala de aula e até manifestar opinião pessoal (PERON, 2014).

Segundo Maria Luiza Tucci Carneiro (2002, p. 165):

temiam-se os homens de vasta cultura. Professores e estudantes de Ciências Humanas e Ciências Políticas incomodavam. Temiam-se as críticas ao regime, as denúncias de tortura, as passeatas estudantis, o humor das caricaturistas, as peças de teatro. Temiam-se os homens com passado de militância política, razão pela qual o regime militar instituiu os corriqueiros atestados de antecedentes políticos. Milhares destes requerimentos, obrigatórios a todo cidadão, acumularam-se junto aos dossiês policiais. O DEOPS transformou seus “arquivos gerais” numa importante arma contra a resistência ao regime militar: o passado contava muito...Aliás, tudo contava, até a posse de um único livro.

Em se tratando de apreciação do passado dos sujeitos, uma situação recorrente, ao analisar os arquivos da DOPS, foi deparar-se com a grande quantidade de pedidos de antecedentes políticos para preenchimento de vaga de professor ou função administrativa, para compor lista sêxtupla para vaga de Reitor e Vice-Reitor e Diretor e Vice-Diretor, e para fazer parte como membro em conselho e em órgãos de representação estudantil. A exigência de atestado negativo de antecedentes políticos e sociais ou “atestado ideológico” para a ocupação de vagas de emprego, principalmente de professor, passou a ser prática comum. Tal atestado era fornecido pela DOPS caso a pessoa interessada não fosse fichada pelo departamento.

Ressalta-se que os professores fichados na DOPS estavam impedidos de lecionar, conforme o Ato Complementar 75/69:

Art. 1º Todos aqueles que, como professor, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público, incorreram ou venham a incorrer em faltas que resultaram ou venham a resultar em sanções com fundamento em Atos Institucionais, ficam proibidos de exercer, a qualquer título, cargo, função, emprego ou atividades, em estabelecimentos de ensino e em fundações criadas ou subvencionadas pelos Poderes Públicos, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interesse da segurança nacional. (BRASIL, 1969b)

Desta forma, o regime não só mantinha longe das instituições de ensino docentes classificados como subversivos, mas também acabava com a carreira

de professor ou pesquisador daqueles atingidos pelos Atos Institucionais, haja vista que impossibilitava a recolocação no mercado de trabalho em qualquer instituição, fundação ou organização de ensino e de pesquisa, direta ou indiretamente mantidas pelo Poder Público. Tal situação violava o direito à liberdade de trabalho, preconizado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (GERMANO, 1994).

Assim, ao manter afastados das instituições de ensino professores com passado político ou social desabonador, no entender do regime ditatorial, não se permitia que ideias revolucionárias ganhassem espaço dentro das escolas e universidades.

Vê-se aí um dos principais usos da massa de informações construída pelo sistema de controle: a seleção dos indivíduos destinados a funções estratégicas, eliminando preventivamente a possibilidade de acesso a tais funções para aqueles que eram considerados como opositores ou de alguma maneira perigosos para o regime (MANSAN, 2013, p. 22)

O atestado de antecedentes políticos e sociais também servia para analisar se a pessoa poderia ser aliciada como informante dentro do estabelecimento de ensino. Assim, em meio aos arquivos encontra-se registro sobre a forma como os agentes do DOPS aliciavam colaboradores dentro das instituições de ensino. Assim sendo, os antecedentes políticos também serviam como forma de coação, direta ou indireta, e chantagem para colaborar com o regime. Neste sentido, Mansan (2013, p. 16) aborda a relação entre a comunidade de segurança e informações da ditadura e a rede de colaboradores com o Governo militar:

o núcleo daquele sistema era a autodenominada “comunidade de segurança e informações”. Entretanto, também envolvia uma ampla rede de colaboradores que não pertenciam a ela. A frequência e a duração desses apoios variavam amplamente, assim como as razões que levavam a isso. Alguns colaboravam de forma espontânea, por simpatizarem com o regime, por verem nele um ‘mal menor’ diante do “perigo vermelho”, por expectativa de ganhos pessoais ou profissionais, etc. Outros eram coagidos, por meio de ameaças e de torturas físicas ou psicológicas. Também não parece absurdo supor que, naquele contexto em que para ser reprimido bastavam suspeitas, alguns possam ter colaborado espontaneamente com base na suposição de que assim não seriam confundidos ou ‘injustamente’ denunciados por “subversão”, precavendo a si e aos seus da repressão. Nesse caso, tratar-se-ia de uma colaboração espontânea, mas, ao mesmo tempo, motivada por uma espécie de coação indireta, oriunda do clima de medo generalizado criado pelo modo relativamente imprevisível e arbitrário de funcionamento do sistema de controle.

Desta maneira, os agentes também se valiam de alguma vulnerabilidade

do sujeito para propor a colaboração, o que, em razão do clima de temor disseminado pelas práticas autoritárias e repressivas impostas pelo regime, não restava muitas alternativas aos indivíduos aliciados, a não ser colaborar.

Outras formas de colaboração com o regime também foram constatadas como através da revelação da identidade e entrega de documentos de alunos considerados “agitadores” à DOPS, por parte de dirigentes universitários e apoio de professor à triagem ideológica para contratação e permanência de docentes nas instituições de ensino.

No tocante as entidades de representação de classe, denota-se que os sindicatos durante a ditadura militar sofreram severas intervenções estatais, muitos líderes sindicais foram presos e torturados e outros buscaram no exílio forma de sobreviver (MEMÓRIAS DA DITADURA, [200?]). A intervenção estatal nos sindicatos por meio do artigo 528<sup>2</sup> da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que possibilitava a interferência do Ministro do Trabalho em sindicato que houvesse indício de irregularidade, foi a medida encontrada pela Ditadura Militar para controlar a entidade de representação de classe, sem precisar impor seu fechamento. Através desta medida, o Ministro do Trabalho escolhia um interventor militar que ficaria responsável pela presidência e administração da entidade de classe, enquanto a suposta situação de irregularidade seria verificada, o que não tinha prazo para acontecer (NAGASAVA, 2015).

Assim, grande parte dos sindicatos existentes na época suspenderam suas atividades e muitas categorias procuraram nas associações uma forma de representação coletiva, que infere-se, segundo os arquivos da DOPS analisados, é o caso dos professores do Estado do Paraná.

Ademais, verifica-se que em todas as pastas destinadas às entidades de representação dos professores há grande quantidade de relatórios produzidos por agentes do DOPS em atividade de vigilância nas assembleias e reuniões de professores. A vigilância e o controle das entidades de representação da classe docente também se realizavam através do acompanhamento de matérias jornalísticas, panfletos e jornais produzidos pelos Sindicatos e Associações de professores, os quais eram distribuídos aos magistrados

Em contrapartida, foi possível constatar que os professores buscaram outras formas de agir e de resistir à repressão, de modo que paralisaram às aulas para protestar por maiores salários e melhores condições de trabalho sem usar o termo greve, que era proibida pela legislação vigente, mas sim a expressão “Congresso”. O que na prática resultou na paralisação das aulas sem contrariar as leis que impediam as greves no período ditatorial.

Deste modo, na definição proposta por Certeau (1994), os professores

---

2 Art. 528: Ocorrendo dissídios ou circunstâncias que perturbem o funcionamento do sindicato, o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nele intervir, por intermédio de delegado com atribuições para administração da associação e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento (CLT, Decreto-Lei 5.452/1943).

criaram formas de fazer, táticas e astúcias, para lograr o forte sistema repressivo imposto pelo Estado ditatorial e ao mesmo tempo não infringir a legislação vigente. Assim, é fundamental o conceito de tática e astúcia definidos por Certeau (1994, pp. 100/101):

chamo de tática a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio. Então, nenhuma delimitação de fora lhe fornece a condição de autonomia. A tática não tem por lugar senão o do outro. É por isso que deve jogar com o terreno que lhe é imposto...tática é movimento dentro do campo de visão do inimigo e no espaço por ele controlado(...). Ela opera golpe por golpe, lance por lance. Aproveita as ocasiões e delas depende(...) numa mobilidade e docilidade aos azares do tempo, para captar no vôo as possibilidades oferecidas por um instante. Tem que utilizar, vigilante, as falhas que as conjunturas particulares vão abrindo na vigilância do poder proprietário. Aí vai caçar. Cria ali surpresas. Consegue estar onde ninguém espera. É astúcia.

Em suma, a tática é a arte do fraco(...) Quanto maior um poder, tanto menos pode permitir-se mobilizar uma parte de seus meios para produzir efeitos de astúcia...O poder se acha amarrado à sua visibilidade. Ao contrário, a astúcia é possível ao fraco, e muitas vezes apenas ela, com “último recurso”.

Nota-se que os professores encontraram uma forma de burlar o sistema repressivo e autoritário implantado pela Ditadura. Ao utilizarem o expediente do “Congresso” ao invés da greve, não estavam infringindo a legislação e da mesma forma poderiam pressionar o governo a atender suas reivindicações.

Por outro lado, não passou despercebida tal astúcia dos professores dos agentes de polícia que estrategicamente acompanhavam e relatavam todos os passos do movimento congressista, que não só identificaram e ficharam os professores líderes do movimento, como também perceberam a artimanha de não identificar a paralisação das aulas como greve, mas sim como “Congresso”. Assim, muitos professores, em meio às paralisações e manifestações, foram arbitrariamente presos. A prisão em massa e programada, sem fundamento jurídico que a justifique, foi outra modalidade de detenção ilegal ou arbitrária utilizada pelos agentes da repressão durante a Ditadura Militar. Segundo a Comissão Nacional da Verdade (2014), as prisões em massa eram utilizadas especialmente para enfraquecer a atuação dos sindicatos e inviabilizar as conquistas sociais que poderiam resultar da luta dos trabalhadores engajados.

Portanto, os arquivos DOPS revelam o forte esquema de vigilância e repressão existente contra as entidades de representação de classe dos docentes e dentro das instituições de ensino, que resultaram em ações concretas de violação de direitos humanos contra os professores paranaenses, sobretudo através de prisões arbitrárias, censura, cerceamento da liberdade de pensamento, de expressão e de manifestação, e inclusive pela proibição do livre exercício da profissão.

## Conclusão

A Ditadura Militar no Brasil, de 1964 a 1985, adotou um forte aparato de controle, vigilância e repressão estatal, com a finalidade de impedir que ideias contrárias ao regime pudessem ganhar espaço. Desta maneira, todos aqueles que pudessem de alguma forma consistir em uma ameaça ao regime ditatorial passaram a ser monitorados e perseguidos pelo governo.

Neste sentido, as Delegacias de Ordem Política e Social – DOPS trabalhavam, com fins de monitorar, fiscalizar e obter informações a respeito de indivíduos ou grupos que potencialmente pudessem contestar o regime. Os professores neste cenário passaram a conviver em um clima de medo generalizado, pois havia um temor de que qualquer comentário que fosse interpretado como desabonador a Ditadura Militar, ou de cunho subversivo, segundo os parâmetros do governo, pudesse ser enquadrado como afronta ao regime. Desta forma, os professores também foram vítimas de perseguição, incluindo prisão, impedimento de exercer a profissão e demissão com impossibilidade de voltar a lecionar.

Assim, destaca-se que o sistema de controle dentro das instituições de ensino e entidades de classe através de atividades de vigilância está amplamente demonstrado nas pastas analisadas. Nessas é vasta a quantidade de recorte de matérias jornalísticas referentes as instituições de ensino e entidades de representação da classe dos professores observadas, de panfletos, periódicos estudantis e jornais sindicais apreendidos e também de relatórios produzidos por agentes do DOPS sobre situações ocorridas nas escolas, universidades, sindicatos e associações. Este conjunto de fontes mostra a estratégia e a atuação da DOPS contra os professores, instituições de ensino e entidades de classe dos docentes e, as diferentes ações dos sujeitos, desde a vigilância do agente oficial, a colaboração com o regime por parte de dirigentes universitários, professores e alunos, até os processos de resistência dos investigados.

Portanto, os arquivos da DOPS contêm importante ferramenta de preservação da memória e de revelação de parte da história nacional, de modo a contribuir com a constatação da repressão e da violência estatal empregada nas instituições de ensino e entidades de representação da classe docente paranaenses.

## Referências

BRASIL. Ato complementar nº 75/68, de 20 de outubro de 1969. **Diário Oficial**, Brasília, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-75-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-75-69.htm). Acesso em: 02 jul. 2019

BRASIL. Decreto-Lei 228/67, de 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial**, Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm). Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei 477/69, de 26 de fevereiro de 1969. **Diário Oficial**, Brasília, 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/>

decreto-lei-477-26-fevereiro-1969-367006-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 22 mar. 2019.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Livros Proibidos, Ideias Malditas: o DEOPS e as minorias silenciadas**. 2ª ed. São Paulo: Ateliê, 2002.

CERTEAU, Michel. **A Invenção do Cotidiano: artes de fazer**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php>> Acesso em 10 de ago. 2018.

FARGE. Arlette. **O Sabor do Arquivo**. São Paulo: USP, 2009.

FIUZA, Alexandre Felipe. **Entre um Samba e um Fado: a censura e a repressão aos músicos no Brasil e em Portugal nas décadas de 1960 e 1970**. Tese de Conclusão do Curso de Doutorado em História. 2006, 359 f. UNESP, Assis, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Trad. Raquel Ramallete. 42 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil 1964-1985**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

MANSAN, Jaime Valim. A Educação Superior sob Vigilância: o caso do DOPS/PR (1964-1985). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 51, p. 14-26, jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640260>. Acesso em: 07 abr. 2019.

MEMÓRIAS DA DITADURA. **Modelo Repressivo e suas inspirações**. [sem data]. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/abertura-lenta-e-anistia-parcial/index.html>. Acesso em: 14 ago. 2018.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As Universidades e o Regime Militar: cultura política brasileira e modernização autoritária**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

NAGASAVA, Heliene Chaves. **O Sindicato que a Ditadura Queria: o Ministério do Trabalho no Governo Castello Branco (1964-1967)**. Dissertação de Conclusão do Curso de Mestrado em História, Política e Bens Culturais. 2015, 200 f. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

PERON, Andreia. **“Resistir é Preciso”**: a memória de professores sobre a repressão e a militância política no Paraná (1964-1985). Dissertação de Conclusão do Curso de Mestrado em Educação, 2014. 172 f. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2014.

SKIDMORE, Thomas E. **Uma História do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

# DIREITO À EDUCAÇÃO: INSTRUMENTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS PARA A SUA EFETIVIDADE

**João Virgílio Tagliavini**

Universidade Federal de São Carlos -SP/Brasil

**Plínio A. B. Gentil**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -SP/Brasil

## **Resumo:**

Este artigo aponta o necessário conhecimento do direito à educação, já garantido na Constituição Federal do Brasil e em convenções e tratados internacionais, dos quais o país é signatário, e dos instrumentos para a sua efetividade, tanto em âmbito nacional quanto internacional. O objetivo principal é o levantamento crítico dos instrumentos nacionais, regionais (interamericano) e globais de proteção e promoção dos direitos humanos, com o intuito de empoderar as entidades da sociedade civil e cidadãos que lutam pela efetividade, em especial, do direito à educação. É uma pesquisa bibliográfica, com a análise de direitos e de casos de sucesso na luta pela sua efetividade. Este artigo inspira-se na máxima de Paulo Freire, para quem “*se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda*”, pois, apesar de todos os limites dos direitos numa sociedade burguesa, acredita-se que este seja um dos caminhos para a transformação social.

**Palavras-chave:** Direito à educação; Efetividade dos direitos; *Habeas educationem*; Garantias do direito à educação.

Nascidos como instrumento da luta política da burguesia contra o absolutismo e, após sua implantação nos textos positivados no direito internacional, a cultura dos direitos humanos fundamentais, notadamente os direitos individuais, encontra um terreno propício de aceitação, que atravessa em diagonal as classes sociais. Pouca atenção se dá ao caráter eminentemente metafísico da maioria desses direitos, às vezes nem sequer percebido. O *cidadão*, mundo afora, tende a sentir-se contemplado pelo elenco daquilo que enxerga como garantias pessoais e sociais sacramentadas e formalmente reconhecidas pelos principais estados do planeta. A inefetividade desses direitos será atri-

buída, como visto, a defasagens tópicas, muitas vezes individuais e conjunturais. A situação agrava-se nas porções subdesenvolvidas do globo, possivelmente vítimas de secular opressão colonial, em que a quase absoluta ineficácia daqueles enunciados chega a ser encarada com naturalidade, dada sua condição, tão apreçoada nas metrópoles, de sub humanidade. Apesar disso, e como condição para a esperança que é o alimento da luta, é necessário conhecer bem todos os mecanismos e instrumentos para que esses direitos se efetivem. E tais instrumentos de efetividade vão desde as reivindicações locais até as internacionais, passando pelas de alcance nacional.

## **Habeas Educationem<sup>1</sup>: Mecanismos de Tutela do Direito à Educação**

Diante do quadro de avanços e recuos do direito à educação, muitos ao sabor do humor ou da tendência ideológica do chefe do executivo, depois do golpe de 2016, e com autorização do legislativo e concordância ou inação do judiciário, é lícito e pertinente questionar o grau de vinculação do Estado, no cumprimento das obrigações com a educação. Cabe, portanto, a pergunta: é possível aos cidadãos, individualmente, ou mediados por órgãos públicos ou organizações não governamentais, exigirem o cumprimento de tais obrigações, por parte do Estado, impetrando uma ação própria, chamada aqui de *Habeas Educationem*, à semelhança do *Habeas Corpus* ou *Habeas Data*, como remédios constitucionais? O “*fumus boni iuris*” nos faz crer que isso é possível e desejado, por se tratar de direito fundamental, amparado pelo próprio constituinte como cláusula pétreia, no inciso IV do parágrafo 4º do artigo 60: “*Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais*”.

Tagliavini se animou a trabalhar esse tema depois de saber que o grande constitucionalista português, Jorge Miranda, havia sido orientador de mestrado de Carlos Ratis, cuja dissertação tratava do *habeas educationem*.

A propósito da tutela ao direito à educação, assim se manifesta RANIERI<sup>2</sup>, apontando a existência de instrumentos constitucionais adequados a tal proteção:

A tutela pode ser solicitada do ponto de vista do interesse individual, coletivo ou público, por intermédio dos mecanismos previstos na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Na Constituição, em sede de controle abstrato, são eles: **a ação direta de inconstitucionalidade** (art.102, I, a), **a ação direta de inconstitucionalidade por omissão**

1 Tagliavini realizou pesquisa, em estágio de pós-doutorado, com o auxílio de pesquisadores da Universidade Federal da Bahia e da Universidade de Lisboa, onde esteve entre o final de 2019 e início de 2020, sob a supervisão dos professores Carlos Rátis e Saulo José Casali Bahia (UFBA) e Antonio Pedro Barbas Homem (UL – Universidade de Lisboa).

2 Disponível em <http://nupps.usp.br/downloads/artigos/ninarianieri/jurisstf.pdf>. Acesso: 20 junho 2020 (p. 14).

(art.102, I), a **ação direta de inconstitucionalidade interventiva**, com fundamento no art. 35, III (cf. ainda, art. 28, da Lei 11.494, de 20/06/07); a **ação declaratória de constitucionalidade** (art. 102, I, a); a **arguição de descumprimento de preceito fundamental** (art. 102, §1º; cf. ainda, Lei 9.882, de 03/12/99); em sede de controle concreto: **mandado de segurança** (art. 5º, LXIX e LXX); **mandado de injunção** (art. 5º, LXX); **ação popular** (art.5º, LXXIII; cf. ainda, Lei 4.717, de 29/06/65), a **ação civil pública** (art. 129, III e art. 5º da Lei 7.347, de 24/06/85), além do **direito de petição** (art. 5º, XXXIV), utilizável na esfera administrativa. Na LDB, a **ação de rito sumário** prevista no § 3º, do art. 5º, em situações de omissão no oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público. No ECA, a **ação civil pública de responsabilidade** prevista no art. 208, em hipóteses de não oferecimento de ensino fundamental, educação especial, atendimento em creche e pré-escola, ensino noturno regular, programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental, assistência social, acesso a ações de saúde e de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade; e a **ação mandamental** (art. 212, §2º), em casos de lesão aos interesses de crianças e adolescentes. Ainda com fundamento no ECA, eventuais irregularidades poderão ser objeto de **provimento judicial específico**, ordem a ser buscada em ação própria pelos respectivos legitimados (art.212).

Na prática institucional o que se nota predominantemente é a utilização do mandado de segurança e da ação civil pública, por parte de entes legitimados, com o fim de obter a efetividade de itens do direito à educação, como transporte escolar, implantação de creches, garantia de matrículas e outros. Nisto se destaca o Ministério Público, o qual, além da ação propriamente dita, costumeiramente adota o procedimento dos termos de ajustamento de conduta, por meio dos quais, normalmente no âmbito de um inquérito civil, obtém compromissos, de parte do poder público ou de particulares, tendentes a satisfazer o direito à educação, visto como conjunto de diversos direitos que dele constituem requisitos.

A jurisprudência já é substancial nesse tema, valendo observar alguns exemplos:

RECURSO ESPECIAL AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATRÍCULA E FREQUÊNCIA DE MENORES DE ZERO A SEIS ANOS EM CRECHE DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. DEVER DO ESTADO. 1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública com o fito de assegurar a matrícula de duas crianças em creche municipal. O pedido foi julgado procedente pelo Juízo de 1º grau, porém a sentença foi reformada pelo Tribunal de origem. 2. Os artigos 54, IV, 208, III e 213 da Lei 8069/1990 impõem que o Estado propicie às crianças de até 6 (seis) anos de idade o acesso ao atendimento público educacional em creche e pré-escola. 3. É legítima a determinação da obrigação de

fazer pelo Judiciário para tutelar o direito subjetivo do menor a tal assistência educacional, não havendo falar em discricionariedade da Administração Pública, que tem o dever legal de assegurá-lo. Precedentes do STJ e do STF. 4. Recurso Especial provido (STJ. Recurso Especial n 511.645-SP. Rel. Min. Herman Benjamin, 18/08/2009).

E, ainda se referindo à obrigação de proporcionar creches:

MANDADO DE SEGURANÇA. OBTENÇÃO DE VAGA EM CRECHE. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO. Artigos 227 da Constituição Federal e 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Poder discricionário que não pode ser alegado pela Administração Municipal para se eximir de sua obrigação imediata de fornecer vaga em creche. Jurisprudência dos Colendos STF, STJ e deste Egrégio TJ/SP sobre o tema. Decisão acertada. Recurso improvido (TJSP, Apelação n. 994.09.229450-0. Comarca de Paulínia/Campinas. Rel. Maia da Cunha, 29/03/2010).

Mais ainda, com referência específica ao dever de provar impossibilidade para isentar o poder público de disponibilizar vagas em creches, sob pena de se julgar procedente o pedido do autor:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DISPONIBILIZAÇÃO DE VAGA PARA CRIANÇAS EM CRECHE MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. FATO IMPEDITIVO DO DIREITO DO AUTOR. ÔNUS DA PROVA. ART. 333, II, DO CPC. PRECEDENTES DO STJ. [...]. Em se tratando de causa impeditiva do direito do autor, concernente à oferta de vagas para crianças com até três anos e onze meses em creches mantidas pela municipalidade, incumbe ao recorrente provar a suposta insuficiência orçamentária para tal finalidade, nos termos do art. 333, II, do CPC. Precedentes do STJ. [...] Recurso Especial não provido (STJ), Recurso Especial n. 474.361-SP. Rel. Min. Herman Benjamin, 04/06/2009.

Com relação ao direito ao transporte escolar se avolumam decisões judiciais favoráveis. Como:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ECA. DIREITO À EDUCAÇÃO. TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO. Incumbe ao Poder Público assegurar o acesso à educação à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, proporcionando meios que materializem o direito constitucionalmente assegurado. Consoante disposição expressa na Constituição Estadual, em seu art. 216, par. terceiro, o Estado fornecerá transporte escolar como forma de garantir o acesso dos alunos à escola. Não celebrado convênio com o Município em questão, incumbe ao Estado o fornecimento do transporte escolar aos alunos menores de 18 anos, matriculados na rede estadual de ensino, no período noturno, e que residem a

mais de 3 km da escola. Apelação desprovida (TJ-RS – Ap. cível n. 70032374787 – Comarca de Lajeado. Rel. André L. Planella Villarinho, 28/10/2009).

No tocante à garantia de matrícula, no caso para programa de EJA:

MATRÍCULA SISTEMA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS. EXIGÊNCIA NÃO PREVISGA NA LEI 9.394/96. DIREITO DE ACESSO AO ENSINO (PAR. 1º DO INCISO VII, DO ART. 208, CF). DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. REMESSA IMPROVIDA. 1. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo, sendo a educação um dever do Estado. 2. A matrícula ao Sistema de Educação de Jovens e Adultos, regulado pelos artigos 37 e 38 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), não pode ser obstaculizada, quando há o preenchimento dos requisitos ali exigidos. 3. Configurada a violação a direito líquido e certo, há de se manter a sentença de primeiro grau, a fim de dar-lhe a eficácia devida. Remessa obrigatória improvida (TJ-GO – Recurso n. 13.773-4/195. Rel. Alan de Sena Conceição, 27/02/2007).

E não menos em relação ao direito de alunos permanecerem em suas turmas e turnos originais:

TROCA COMPUSÓRIA DE TURNO DE AULAS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL DE MATRÍCULA. ATO LESIVO E ARBITRÁRIO AOS ALUNOS. REMESSA DESPROVIDA. Afigura-se ato ilegal e arbitrário a troca unilateral e compulsória de turno de aulas quando já em curso o ano letivo, ainda mais quando ausente qualquer previsão nesse sentido, no edital de matrícula (TJ-SC – Apelação cível em Mandado de Segurança n. 1997.005098-4, Comarca de Lajes, Rel. Carlos Prudêncio, 15/06/1999).

Também visível no que respeita à garantia da qualidade da educação. Veja-se:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. EDUCAÇÃO DE QUALIDADE. REPAROS EM COLÉGIOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. O Poder Judiciário, no que lhe couber, e aqui lhe cabe, pois referente a direito oriundo da criança e adolescente, não só pode como deve dar uma resposta à sociedade naquilo que respeita à atividade essencial do Estado e implica em desobediência aos ditames constitucionais que preveem, a título de direito social fundamentalmente relevante, a educação de qualidade (TJ-SC – Emb. de Declaração opostos ao acórdão da apelação cível n. 96.005489-8, Comarca de Blumenau, Rel. Carlos Prudêncio, 01/09/1998).

Como vimos acima, portanto, trata-se de um direito à educação, que se

expandiu bastante desde a Constituição de 1988, e que tem proporcionado um desenvolvimento consideravelmente amplo de sua interpretação e aplicação. É verdade também que após o golpe perpetrado contra a democracia do Brasil, a partir de 2016, tem sofrido constantes e crescentes restrições, daí porque o tema de um instrumento como o *Habeas Educationem*, como medida específica, ou como conjunto de todas as ferramentas jurídicas existentes, ser uma proposta cujo estudo se justifica, com o objetivo de oferecer mais subsídios às ações de tutela do direito à educação.

Esse tema transformou-se, aliás, em objeto de pesquisa em Grupo cadastrado no CNPq, intitulado EDUCAÇÃO JURÍDICA E DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL<sup>3</sup>, no qual se pretende aprofundar a temática.

### **O *Habeas Educationem* na pesquisa e na obra de Carlos Ratis**

Uma obra que pode dar o norte para os estudos deste tema é *Habeas educationem: em busca da proteção judicial ao acesso ao ensino fundamental de qualidade*. Salvador (BA): Editora JusPodivm, 2009, de autoria de Carlos Rátis. O conteúdo deste livro corresponde, na quase totalidade, à dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em abril de 2007, perante uma banca composta pelo constitucionalista português doutor Jorge Miranda (orientador e presidente da banca), Paulo Adragão, Maria da Glória Garcia e Antônio Pedro Barbas Homem (este viria a ser o orientador de doutorado de Carlos e meu tutor no estágio de pós-doutorado na Universidade de Lisboa).

Na introdução, RATIS (2009: 17-21) defende o “Direito da Educação” como um ramo autônomo do direito, que englobaria, além do conceito de “direito a uma educação de qualidade”, vários direitos conexos: direito à matrícula, direito ao transporte escolar, direito à assistência escolar, direito à merenda escolar, direito ao material escolar, aos quais eu acrescentaria o direito a estudar próximo à residência, direito à assistência à saúde, e os direitos específicos de cada nível (Educação Básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e Ensino Superior – graduação e pós-graduação) e modalidade, tais como Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância, Educação Profissional Técnica de Nível Médio, Educação escolar Indígena, Educação escola Quilombola, Educação no Campo, Educação em Situação de Itinerância, Educação nas Prisões e, por fim, o tema mais espinhoso: o Financiamento da Educação.

O autor delimita o seu tema no Direito ao Ensino Fundamental, único nível de matrícula obrigatória na época, e que, portanto, gerava o “dever do Estado”, e a possibilidade do instituto do *habeas educationem*. Obviamente, em nossa realidade atual, estendemos esse recorte à Educação Básica, dos 4 aos 17 anos, como definido na norma brasileira, a partir de 2009, e à creche, tam-

---

3 Liderado por João Virgílio Tagliavini, do Departamento de Educação da UFSCar, e ao qual está integrado desde o início o coautor deste artigo Plínio Gentil.

bém garantida em lei.

No primeiro capítulo, o autor apresenta “*A evolução da proteção do direito de acesso ao ensino fundamental nas constituições brasileiras*”, num resgate da história da educação no Brasil sob o prisma do direito à educação. No segundo capítulo, mais específico, o autor trabalha “*O direito de acesso ao ensino fundamental nas Constituições Brasileiras*”. Este capítulo serve ao propósito de uma revisão do direito ao ensino que era obrigatório, nas diversas constituições brasileiras, da Constituição do Império (1824) à Constituição de 1988, e seus desdobramentos posteriores em Emendas Constitucionais – (atualizado até a Emenda 53, de 2006). Este capítulo, merece, de nossa parte, ser completado até a última Emenda Constitucional. No terceiro capítulo, Rátis aborda “*A natureza jurídica do direito de acesso ao ensino fundamental de qualidade*”. É neste capítulo que o autor adentra o universo do que se chama em direito de “doutrina” ou “dogmática jurídica” em relação ao tema da garantia constitucional ao direito à educação e à exigibilidade desse direito frente ao Estado. O autor apresenta os tratados e acordos internacionais que dão sustentação e garantia, em última instância, ao direito à educação, como limites heterônomos especiais ao poder constituinte, dentre eles:

- Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU 1948);
- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Bogotá 1948);
- Carta Internacional Americana de Garantias Sociais (Bogotá 1948);
- Declaração dos Direitos da Criança (ONU 1959);
- Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (ONU 1960);
- Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU 1966);
- Protocolo Adicional ao Pacto de San José da Costa Rica (São Salvador – OEA – 1988);
- Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU – 1989);
- Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien – Tailândia e UNESCO 1990)
- Declaração de Salamanca (1994) “Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais”.

Esta lista pode ser completada pelo levantamento feito por Patrícia de Oliveira Assumpção Bertuol, na sua dissertação de mestrado, defendida em fevereiro de 2020, no Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, da UNESP-FCLAR, de Araraquara, intitulada *Tratados internacionais e as políticas públicas educacionais no Brasil*, de cuja Tagliavini participou como examinador. Ao discorrer sobre os *Compromissos internacionais relacionados à educação*, a autora inicia pela Convenção de Viena (1969), conhecida como “lei dos tratados internacionais”, para demonstrar a importância das convenções e as condições para a sua validade no direito interno, com base nas constituições nacionais. Numa consulta ao trabalho de BERTUOL, podemos completar e atualizar a

lista de Carlos Rátis:

- Tratado de Nova Delhi, 1993;
- Conferência de Hamburgo, 1997;
- Conferência Mundial de Educação para Todos (EFA) em Dacar, Senegal, 2000; Conferência EFA de Monterrey, México, 2006; e
- Declaração de Incheon, Coreia, 2015.

Em seguida, RÁTIS (2009: 85) comenta a Emenda Constitucional 45/2004, que acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 5º da Constituição Federal, que garante validade aos tratados e convenções internacionais, nos seguintes termos:

§ 3º Os **tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos** que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (Atos aprovados na forma deste parágrafo: DLG nº 186, de 2008, DEC 6.949, de 2009, DLG 261, de 2015, DEC 9.522, de 2018)

Além disso, o autor defende uma teoria importante:

O direito de acesso ao ensino fundamental de qualidade é norma-regra constitucional auto-instrumental imprescindível para a efetividade dos direitos fundamentais como um todo indissociável?. (RÁTIS, 2009:87)

Ao discorrer sobre “Direito social de aplicabilidade imediata e eficácia plena”, Rátis (2009: 96) diz:

Sucedo, pois, que o direito de acesso ao ensino fundamental público de qualidade é típico direito social que depende da consecução de inúmeras prestações a serem cumpridas pelo Estado para que seja garantida a sua efetividade. O direito social da educação é tão importante quanto o direito à vida, até porque para lutar por esta, o sujeito precisa saber como protegê-la, avultando-se o papel do Estado, principalmente, num país de relevante número de analfabetos.

Rátis (2009: 105) cita Gomes Canotilho, que diz

...os direitos sociais, numa dimensão subjetiva, são compreendidos como autênticos direitos subjetivos ao espaço existencial do cidadão, independentemente da justicialidade e exequibilidade imediata e possuem a mesma dignidade subjetiva dos direitos, liberdades e garantias.

Depois de apresentar a posição de autores brasileiros como José Afonso da Silva e Paulo Bonavides, o professor Carlos Rátis adota a seguinte posição,

que se transcreve literalmente por ser um ponto central de sua tese:

Para Carlos Ratis (2009: 110-111),

o acesso ao ensino obrigatório público de qualidade é um direito social de aplicabilidade imediata e eficácia preceptiva em face as seguintes características:

- a) É eminentemente um direito social, pois a locução adjetiva de qualidade exige o cumprimento de várias prestações concomitantes pelo Estado, que tem por objeto uma conduta positiva por parte do destinatário (Estado), consistindo numa prestação de natureza fática (*n.g.*, construção de escolas, contratação de professores, etc.) ou normativa (imposição legiferante para sua viabilidade);
- b) Em que pese ser um direito social, sua grande densidade normativa constitucional caracteriza a necessidade do seu reconhecimento (eficácia social) a partir das próprias normas constitucionais - Constituição da Educação, sem haver necessidade de regramentos ulteriores que venha a permitir sua viabilidade;
- c) Sua natureza auto instrumental e sua importância para a efetivação dos direitos fundamentais em caráter indivisível não podem permitir que sua eficácia dependa da iniciativa do legislador ordinário;
- d) Consubstancia limite ao exercício do poder reformador de emenda e de revisão haja vista que também é cláusula pétrea...;
- e) é direito que tem que ser regulado, pois como todo e qualquer direito fundamental, há determinadas condições que devem ser observadas pela Administração, que não pode possuir grande margem de discricionariedade na sua concretização;
- f) É direito que a Constituição exige necessariamente um nível de qualidade, pois a educação é tarefa fundamental do Estado em decorrência de uma cláusula do bem-estar;
- g) Daí a importância inquestionável do aperfeiçoamento do princípio da tutela jurisdicional do direito fundamental em discussão com a criação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de uma ação gratuita de rito sumário para assegurar a oferta regular do Ensino Fundamental, o que demonstra a preocupação do legislador constituinte em garantir o seu reconhecimento.

E, ainda que prestado por particular, é um serviço de natureza pública, e, portanto, deve ser também de qualidade; enquanto serviço público, prestado pelo Estado, além da qualidade, deve ser universal (para todos) e gratuito, como previsto na Constituição Federal. O ensino obrigatório tem o caráter de serviço público bidirecional: dever do Estado na prestação positiva ou negativa (liberdade de escolha) educacional, e dever fundamental do indivíduo em usufruir do serviço educacional (matricular-se e frequentar a escola). Ratis (2009: 125s) continua dizendo que, enquanto direito público subjetivo, está reservada ao cidadão a *facultas agendi*, para exigir do Estado uma prestação que não se adstringe à *Reserva do Possível*, uma vez que o legislador criou também as fontes de financiamento da educação obrigatória, especialmente na previsão

constitucional de recursos e na Lei do FUNDEB.

Por fim Carlos Ratis (2009: 140) explica que o cidadão tem instrumentos para exigir do Estado o dever de Educar por meio do direito de petição e de ações constitucionais como, por exemplo, a) de controle abstrato: ação direta de inconstitucionalidade; ação direta de inconstitucionalidade por omissão; ação direta de inconstitucionalidade interventiva; ação declaratória de constitucionalidade; arguição de descumprimento de preceito fundamental; b) de controle concreto: os *mecanismos gerais*, quais sejam mandado de segurança individual ou coletivo, mandado de injunção ação popular, ação civil pública e *mecanismos especiais* como a ação civil pública de responsabilidade e ação mandamental.

Ao final, demonstra que o ordenamento pátrio alberga uma ação constitucional no controle concreto, específica na proteção do acesso ao ensino fundamental de qualidade (hoje seria a Educação Básica obrigatória, dos 4 aos 17 anos), denominada por este autor de *Habeas Educationem*. Em seguida, o autor explica didaticamente cada um desses instrumentos.

No final do texto, que é resultado de sua dissertação de mestrado na Faculdade de Direito de Lisboa, sob a orientação do constitucionalista português professor Jorge Miranda, Carlos Ratis (2009: 152ss) propugna a *Efetivação de uma ação constitucional adormecida* – em defesa do *Habeas Educationem*.

Para Ratis (2009: 152ss), assim como existem alguns instrumentos específicos, já regulamentados, para a defesa de direitos individuais, como o de ir, vir e permanecer (*habeas corpus*), e o direito de informação e retificação dos dados (*habeas data*), seria necessário regulamentar também um direito já garantido, pela Constituição e pela LDB, que prevê uma *ação inominada gratuita e de rito sumário que legitimaria* “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público” a *exigi-lo* (artigo 5º, § 3º da LDB).

Para o autor, a ação do *Habeas Educationem* teria as seguintes características:

- a) *Da natureza jurídica*: um novo remédio constitucional, de aplicabilidade imediata (ação que protege direito social) e eficácia preceptiva, que utilizaria, no seu processamento, as normas relativas ao mandado de segurança, até que fosse publicada norma com procedimento próprio;
- b) *Cabimento do habeas educationem*: sempre que houver, por parte do Estado, o descumprimento de oferta de educação básica (obrigatória, dos 4 aos 17 anos), com qualidade, para assegurar a efetividade da Constituição da Educação;
- c) *Legitimidade ativa*: qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, o Ministério Público<sup>4</sup>, com acréscimo para a Defensoria Pública, tendo como paciente qualquer pessoa física;

4 Tudo isso já permitido na LDB (artigo 5º, § 3º)

- d) *Legitimidade passiva*: contra autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do dever de ofertar educação de qualidade, nos três níveis da federação, respeitado o regime de colaboração no campo educacional, consagrado na constituição;
- e) *Competência originária para processar e julgar o habeas educationem*: a ação deverá ser proposta perante o Juízo da Infância e Juventude local (interesse de crianças e adolescentes); Juízo da Fazenda Pública Estadual, se versar sobre interesses de maiores de 18 anos; Justiça Federal, para exigir da União a cooperação técnica e financeira que lhe cabe prestar aos Estados, Municípios e Distrito Federal, ou diretamente em tribunais superiores, obedecido o regramento de competência para processar e julgar o mandado de segurança;
- f) *Cabimento de tutela preventiva*: o *habeas educationem* comportaria a concessão de medida liminar ou tutela antecipada e o disposto no artigo 461 do CPC, quando houvesse descumprimento de ordem judicial;
- g) *Procedimento sumário*: como previsto no artigo 5º, § 3º da LDB.

Carlos Ratis, portanto, nos aponta caminhos e instrumentos para a defesa incontestada do direito à educação. O tema nos interessou sobremaneira nestes tempos tristes, escuros, que estamos vivendo, em que há uma onda de destruição dos direitos, obra de uma extrema direita que se apossou da política brasileira, depois do golpe de 2016. Esta pesquisa e este artigo se inserem num movimento de resistência ao que a direita pretende estabelecer no Brasil.

## Considerações Finais

Os direitos são conquistados com lutas, muitas vezes sangrentas, como os direitos trabalhistas. Foram lutas, greves e mortes que conquistaram direitos de fato. Uma mobilização de trabalhadores, em Chicago, iniciada em 1º de maio de 1886, gerou uma enorme repressão que resultou na morte de 38 operários, além de 115 feridos. A imprensa, que invocava o direito de “livre expressão”, logo tomou partido. O *Chicago Tribune* saiu na defesa dos senhores burgueses: “*O chumbo é o melhor alimento para os grevistas. A prisão e o trabalho forçado são a única solução possível para a questão social. É de se esperar que o seu uso se estenda*”.

Se foram as lutas que conquistaram os direitos, somente a luta contínua garantirá que os direitos se efetivem. Defendemos o *Habeas Educationem*, neste artigo, desde que aliado à organização social e aos movimentos que sejam capazes de exigir a manutenção e o cumprimento dos direitos já garantidos. Caso contrário, tanto as normas que existem, quanto sua possível ampliação, não passarão de meras entidades metafísicas, inscritas num outro mundo apenas para apaziguar os ânimos contra possíveis reivindicações.

Para maior garantia dos direitos conquistados internamente num país, propugnamos também pela sua defesa com base em tratados e convenções

internacionais, como forma de barrar aventuras fascistas de destruição desses direitos.

## Referências

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Apresentação Celso Lafer. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier e Ed. Campus, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Lei 9394/96**. 1996 atualizada.

CHAUÍ, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Autêntica, 2013.

FÁVERO, Osmar (org). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 2 ed. Revista e Ampliada. Campinas: Autores Associados, 2001.

MACHADO, Maria Regina de Campos e CARVALHO, Maria Aparecida de. **A educação nas constituições brasileiras**. Campinas, SP: Pontes Editores, 2004.

MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis. **O ensino obrigatório como dever fundamental no estado constitucional democrático**. [Tese Doutorado]. Lisboa: Universidade de Lisboa (2016). Disponível em: [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/28409/1/ulsd730669\\_td\\_Carlos\\_Martins.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/28409/1/ulsd730669_td_Carlos_Martins.pdf), acessado em 26 de maio de 2019.

MIGUEL, Maria Elisabeth Blanck. **A legislação educacional: uma das fontes de estudo para a história da educação brasileira**. Home-Page do HISTEDBR.

NUNES, César Augusto R. e POLLI, José Renato (org). **Educação e direitos humanos: uma perspectiva crítica**. Jundiaí (SP): Edições Brasil/ Editora Fibra/ Editora Brasília, 2019.

RATIS, Carlos. **Habeas educationem**. Salvador: Jus Podium, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva. **Direito à educação: interpretação jurisprudencial**. São Paulo: Rettec, 2011.

SIFUENTES, Mônica. **O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

TAGLIAVINI, João Virgílio. Do direito à educação ao direito educacional. BITTAR, Marisa; LOPES, Roseli Esquerdo (org). **Estudos em fundamentos da educação**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2007, pg. 59-83.

TAGLIAVINI, João Virgílio; TAGLIAVINI, Maria Cristina Braga. **Estrutura e funcionamento da educação básica: constituição, leis e diretrizes**. São Carlos: ed. do Autor, 2020.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São

Paulo: Peirópolis, 2010.

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/23/carta-de-demissao-de-weintraub-foi-entregue-no-mesmo-dia-em-que-ele-chegou-nos-eua-diz-governo.ghtml>> [acesso 12/11/2020)].

# DIREITOS HUMANOS E GÊNERO: O PROJETO PLANO DE MENINA E SUA ORIENTAÇÃO À AUTONOMIA FEMININA

**Lara Miguel Batista**

Mestranda em Educação pela Universidade de Taubaté. Graduada em Educação Física pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Aluna Especial do Programa de Pós-Graduação em Filosofia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Integra o Grupo de Pesquisa Colaborativa e Psicologia Sócio-Histórica, vinculados ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Educação da Universidade de Taubaté. Mentora do Plano de Menina

## **Resumo:**

Busca-se apresentar o projeto Plano de Menina, explanando seu método fundamentado no protagonismo feminino. Os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e a erradicação da pobreza são, respectivamente, os fundamentos e o objetivo do Estado Brasileiro, que ainda tem a educação como direito fundamental social. Existem normas e recomendações do poder público com a finalidade de promover a autonomia das meninas e erradicar a pobreza, porém sem qualquer efetividade. Nesse sentido, os projetos sociais, como o Plano de Menina, para mudança da nossa sociedade são essenciais, pois, iniciativas como essas potencializam a cidadania e a consciência social dos indivíduos, envolvendo-os na construção de um futuro melhor, conforme estabelecem os objetivos para o desenvolvimento sustentável determinados pela ONU para a Agenda 2030, por meio de referências de Justiça Social e conexões com propósitos de materialização dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** Educação; Direitos Humanos; Gênero; Plano de Menina; Empoderamento.

## **Introdução**

Os projetos sociais são importantes para a concessão de direitos materiais e intelectuais, de forma que envolver-se em projeto social é ter a oportunidade de desenvolver conhecimento, educação e formação enquanto ser humano, ou seja, o desenvolvimento humano se dá por meio das relações sociais em que o indivíduo mantém no decorrer da vida (VYGOTSKY, 1996).

Entende-se que a Educação é dever do Estado, porém, diante da sua

inefetividade frente a materialização desse direito, a responsabilidade foi transferida para sociedade civil, que fomenta a viabilização do acesso à educação para transformar as realidades. Observa-se que a educação sempre foi desvalorizada, e que as políticas públicas elaboradas para efetivar a educação não conseguem atingir todas as demandas, o que torna os projetos sociais relevantes, especificamente, porque são desenvolvidos por parcerias privadas, organizações não-governamentais (ONGs), fundações e institutos artísticos (THOMASSIM et al, 2009).

Observa-se que meninas de periferia não possuem perspectivas de desenvolvimento profissional, pois já acumulavam a preocupação com a busca de trabalho, em regra, domésticos, para contribuir com a renda familiar, que são baixas e em condições precárias, de tal forma que, não tem como afastar a compreensão de que a nossa sociedade é desigual e sedimentada em gênero, classe e cor (DAVIS, 2016; BRITES, 2007).

Nesse sentido, não tem como pensarmos em uma igualdade entre todas as pessoas, especificamente as mulheres, quando há barreiras sociais que as impedem de ter acesso a espaços educacionais que podem garantir maior conhecimento, visão crítica e profissão qualificada. Não há qualquer intensão em desvalorizar os serviços manuais, mas sabemos que eles são os menos valorizados e com alto índice de informalidade, razão pela qual acreditamos que todos deveriam ter acesso e oportunidade de formação qualificada (SABOIA, 2010).

Os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa e a erradicação da pobreza são, respectivamente, os fundamentos e o objetivo do Estado Brasileiro, que ainda tem a educação como direito fundamental social (artigo 6º, da Constituição Federal). Dentre tantos grupos a serem alcançados, esse trabalho terá como foco a posição de meninas de escolas públicas, uma vez que muitas são oprimidas por serem mulheres e pobres.

Há normas e recomendações do poder público com a finalidade de promover a autonomia das meninas e erradicar a pobreza, porém sem qualquer efetividade, já que as desigualdades são evidentes.

Em 2015, o Brasil adotou os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) prescritos pela Organização das Nações Unidas (ONU) que estrutura a Agenda 2030. Trata-se de uma estratégia de ação para as pessoas, para o planeta e para prosperidade, reconhecendo que a erradicação da pobreza é o maior desafio global e que visa garantir que os seres humanos consigam exercer seu potencial com dignidade e igualdade, em um ambiente sadio (ONU, 2015). Assim, os projetos sociais são essenciais frente à incapacidade estatal, uma vez que potencializam a cidadania e a consciência social dos indivíduos, envolvendo-os na construção de possibilidades educacionais para as gerações presentes e futuras (ZALUAR, 1994).

Fundamentando-se nessa reflexão, esse artigo busca subsídios dentro da educação não formal para materializar os objetivos constitucionais do Brasil e da Agenda 2030 da ONU, visando a autonomia e o empoderamento femi-

nino.

## **Emancipação, Empoderamento e o Plano de Menina**

Segundo Davis (2016, p.108), um dos líderes do movimento pela emancipação da população negra, Frederick Douglass, mesmo quando escravizado já havia compreendido que “o conhecimento torna uma criança inadequada para a escravidão”. Em vista disso, a população negra estadunidense, recém liberta, planejou conjuntamente que a educação seria sua maior prioridade, contrariando a ideologia dominante da época que colocava a população negra como subalterna e incapaz de progredir no campo intelectual, pois haviam sido escravizados e essa condição já os colocava naturalmente como inferiores.

Os países colonizados e que factualmente acompanharam a escravatura, tiveram grandes impactos socioculturais, uma vez que a conquista do direito à educação ocorreu de forma tardia e com imensas desigualdades sociais. No Brasil a educação não se impôs como uma necessidade socialmente significativa para todos, decorrido do período escravagista, a ideia de divisões sociais em caráter hierárquico, onde o outro não era visto como igual e sim inferior. Conforme enfatiza Curry (2002), razão pela qual a luta pela materialização do direito à educação em geral será longa e árdua.

Nota-se que a busca pelo acesso à educação e aos conhecimentos pela população negra sempre foi constante. Entretanto, as condições nas quais os negros são colocados em nossa sociedade, impedem que essa população tenha acesso à educação e a outros direitos humanos. Gonzales (1984) evidencia essa perspectiva ao narrar que a população negra, sobretudo as mulheres negras, permanece nas prestações de serviços de base, como trabalhos domésticos, e são responsáveis por sustentar suas famílias, uma vez que a população masculina negra sofre com a perseguição sistemática da polícia.

Batista e Mastrodi (2018, p. 871), corroboram com esse pensamento, ao apontarem que, o Brasil “continua reproduzindo a ideia de que existe um ‘lugar natural’ para a mulher negra, e que este seria a ocupação de favelas e periferias, empregos com baixa qualificação, por fim, à margem de qualquer estrutura social mínima prevista pelos diplomas normativos”.

Entretanto, é significativo destacar que mulheres brancas e pobres também possuem dificuldades de entrar no mercado de trabalho, pois nossa sociedade foi estruturada sob alicerces do patriarcalismo, tendo acesso a serviços públicos, como educação de qualidade reduzidos por conta do sexismo (BATISTA; MASTRODI, 2018).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD C, 2017) comprovam que ainda há muito a conquistar na direção da igualdade de gênero. A participação das mulheres supera a dos homens em algumas profissões culturalmente identificadas como “femininas” e associadas a menores salários. A maior disparidade é encontrada na categoria dos empregados do-

mésticos, na qual 92,3% são mulheres. Razão pela qual o Plano de Menina tem a iniciativa de dar novas opções para essas meninas. Atividades tipicamente masculinas, como construção civil e transporte, armazenagem e correio, empregavam, respectivamente, 13% e 7,8% dos homens ocupados. Já os percentuais da população ocupada feminina nessas atividades eram pequenos: 0,5% e 1,2%, respectivamente.

O projeto Plano de Menina, foi criado em 2016, pela jornalista e empreendedora Viviane Duarte, com o objetivo de conectar meninas a conteúdos transformadores, para ajudar essas meninas a serem protagonistas de suas histórias, por meio de conexões com propósitos por meios de justiça social. Atualmente o Plano de Menina atua em dez estados no Brasil e já impactou a vida de mais de duas mil meninas, com seu método fundamentado no protagonismo feminino, através da representatividade.

O projeto “Plano de Menina” tem por objetivo fomentar a disseminação do conhecimento, para que as meninas estejam esclarecidas das opções que possuem para o mercado de trabalho, despertar nas mesmas a consciência de seus direitos enquanto mulheres e conectá-las com conteúdos, compartilhados por mulheres com trajetórias de sucesso profissional e pessoal, baseando-se na representatividade como forma de empoderar meninas que acreditam que seu espaço é o âmbito doméstico e não o público.

Berth (2020) evidencia questões ligadas ao empoderamento partindo da premissa que para “dar poder” a um determinado grupo, no caso específico desse trabalho, as meninas e futuras mulheres, é necessário refletir sobre a trajetória que moldou as bases sociopolíticas e romper com o paradigma que está colocado, compreendendo que essa é a construção que normaliza as opressões a determinados grupos de maneira histórica.

Conforme apontado por Ribeiro (2018), uma ideia de poder que gera resultados de igualdade e de coletividade é o caminho a ser trilhado por todos os espaços sociais para que cada vez mais se aproxime de uma sociedade mais livre, justa e igualitária.

Portanto, não se trata de tirar poder de um grupo dominante e dar a grupos minoritários, como no conhecido filme Robin Hood, mas sim, de ações que visem enfrentar as opressões, mitigando as injustiças presentes na sociedade.

Conforme aponta Vygotsky (1996), o desenvolvimento humano se dá por meio das relações sociais que o indivíduo mantém no decorrer da vida, ou seja, o ser humano se constitui humano a partir das relações com outros seres humanos e a natureza.

Sendo assim o processo educativo é um movimento histórico e social, como evidenciam Aguiar e Bock (2009):

Para o ser humano, o social diz respeito à complexa rede de mediações que constituem as relações que, uma vez subjetivadas, podem se objetivar como funções psicológicas superiores, as quais passam

a mediar o seu modo de pensar, de sentir e de agir, numa perspectiva qualitativamente diferente da forma como ocorria anteriormente, especialmente no início da vida. (AGUIAR e BOCK, 2009, p. 25).

Desse modo, para desenvolver a Psicologia Sócio-Histórica, Vygotsky e seus colaboradores recorrem a algumas categorias metodológicas do Materialismo-Histórico-Dialético, tais como: práxis, totalidade, contradição, historicidade, mediação, entre outras (KUENZER, 1998).

Em vista disso, as categorias somente podem ser compreendidas nas suas complexidades quando articuladas entre si, ou seja, estão sempre imbricadas e são construtos intelectuais cuja finalidade é favorecer a apreensão do movimento do fenômeno para compreensão de suas determinações e de sua essência (BOCK, GONÇALVES E FURTADO, 2015). Levando em consideração que a perspectiva da Psicologia Sócio-histórica acredita que o fenômeno psicológico se desenvolve ao longo do tempo, sendo determinado por múltiplas determinações, condizentes com a condição social, cultural e econômica dos sujeitos.

Portanto compreender a realidade do sujeito, no caso das meninas que estão inseridas numa área de vulnerabilidade e como elas se construíram historicamente, através das diversas mediações é fundamental como entender como elas se constituíram sua subjetividade nessa sociedade.

## **Educação e Direitos Humanos**

Especificamente em 10 de dezembro de 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgava a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), visando garantir para qualquer ser humano, em qualquer país e sob quaisquer circunstâncias, condições mínimas de sobrevivência e crescimento em ambiente de respeito e paz, igualdade e liberdade. Especialmente o artigo 26, refere-se ao direito à educação, determinando que qualquer ser humano tenha o direito à uma instrução e que essa deve ser gratuita e obrigatória, pelo menos nos graus elementares e fundamentais, visando uma orientação “(...) no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”(DUDH, 1948).

De acordo com Benevides (2007, p.2), a educação em direitos humanos enfrenta desafios para sua aplicabilidade, pois há uma deturpação do seu significado perante a sociedade: muitos acreditam que direitos humanos tratam-se de “direitos dos bandidos contra os direitos das pessoas de bem”. Pensamento esse que, segundo a autora, é fruto da ignorância e da desinformação, mas sobretudo de uma maldosa e eficiente estratégia socioeconômica, para manter os privilégios de certos grupos e utilizar a violência institucional apenas contra a população menos abastada financeiramente, invalidando a luta pelos direitos humanos.

Bourdieu e Champagne (2007, p. 220), apontam que nos anos 50, os indivíduos de grupos não dominantes, compreenderam que não bastava ter acesso ao Ensino para ter êxito nele e acesso as posições sociais de poder. Tiveram a chamada consciência de classe, porém o mito da democratização do acesso ao Ensino é fortemente difundido, entretanto não garante a população uma qualidade adequada na educação. Os autores apontam que a “lógica da responsabilidade coletiva” no processo de escolarização é essencial ser mencionada, uma vez que os fracassos escolares não são apenas única e total responsabilidade pessoal dos indivíduos e sim das estruturas de poder que operando para que se perpetue as desigualdades em benefícios dos grupos dominantes.

Santomé (1995), indica que o sistema educacional precisa auxiliar às mulheres no mundo contemporâneo, e isso requer um regaste histórico, informações a respeito de seus direitos e conversas sobre sua participação na sociedade.

Uma educação libertadora exige que se leve a sério os pontos fortes, experiências, estratégias e valores dos membros dos grupos oprimidos. Implica também ajudá-los a analisar e compreender as estruturas sociais que só oprimem para elaborar estratégias e linhas de atuação com probabilidades de êxito. (SANTOMÉ, 1995, p. 171).

Freire (2006, p.45), em sua obra “Pedagogia da Esperança”, evidencia essas questões ligadas à educação, às manipulações políticas e à população não pertencente à elite, como o direito à educação sendo um acesso significativo à emancipação humana “(...) uma educação que liberte, que não adapte, domestique ou subjugue”. A escola é o lugar privilegiado para construção coletiva do conhecimento, local que propicia situações sociais de desenvolvimento, humanização.

A educação em direitos humanos trata-se de uma educação de caráter permanente, voltada para uma mudança cultural e uma reflexão de valores, não tratando apenas de uma transmissão de conhecimento, mas sim de um aprendizado mútuo. Faz-se necessária a compreensão de que direitos humanos são aqueles essenciais a todas as pessoas, direitos esses que buscam garantir uma sociedade com equidade (BENEVIDES,2007).

Santomé (1995, p. 175), aponta é fundamental que exista um projeto curricular emancipador para a sociedade democrática e progressista, para contribuir com uma socialização crítica dos indivíduos. Para que não aconteça ações isoladas no que o autor chama de “currículo turístico”, pois esses só servem para marginalizar e negar as culturas não hegemônicas. Sendo assim, “é preciso construir de maneira coletiva, com a participação de toda comunidade educacional e, claro, dos grupos sociais mais desfavorecidos e marginalizados, uma pedagogia crítica e libertadora”.

Como aponta Curry (2002), o direito à educação, quando materializado,

é um instrumento poderoso para redução das desigualdades e das discriminações, pois tem o potencial de proporcionar uma sociedade mais justa e humana.

Compreender a situação social que vivenciamos é fundamental quando se pensa na educação para gerações futuras. Problematizar questões relacionadas a formação docente e o trabalho dos professores, é essencial para entender o processo buscando sua totalidade, de maneira a pensar em condições eficazes e conscientes de promover mudanças (GATTI, 2019).

Nos últimos anos tem acontecido um debate aprofundado no que diz respeito a formação inicial dos professores, muitas críticas com relação ao tempo destinado para esse período e o seu distanciamento quanto a bases de conhecimentos voltado para prática docente (MARCELO, 2009).

Ainda de acordo com Marcelo (2009), para se tornar um bom professor a estrada é longa e profunda. Quando os profissionais chegam nas instituições, seja para formação inicial, formação continuada ou demais cursos, carregam consigo suas experiências e vivências anteriores, muitas vezes a construção desses saberes estão baseados em crenças. Na formação de professores, tem se dado uma atenção especial no que se diz respeito as crenças, visto que, podem influenciar a maneira com que os profissionais aprendem e nos processos de mudança que os professores podem começar possuindo conotações afetivas e avaliadoras.

Portanto, para compreender as crenças no desenvolvimento profissional docente é essencial que seja feita uma análise profunda nos processos que levam os professores a aprender e a ensinar, considerando sua historicidade e trazendo alguns elementos que estão presentes na constituição desse sujeito e entende-lo como um ser social e singular, síntese de múltiplas determinações, e que relacionando socialmente constitui sua singularidade (AGUIAR; OZELLA 2013).

Todavia, há sempre que se ressaltar que a Educação pressupõe de um forte aparato legal para que se efetive, e, além disso, um forte amparo social para que aconteça. A sociedade deve ter acesso às leis, tomar conhecimento destas e, coletivamente - no social - apropriar-se criticamente destas para conseguir torná-las efetivas. Assim, justifica-se cada vez mais, a importante associação entre a Educação e os Direitos Humanos.

## **Conclusão**

Em vista disso, não há como pensar no direito à educação desvinculado dos direitos humanos, pois deve ser uma iniciativa que potencializa a cidadania e a consciência social dos indivíduos, envolvendo-os na construção de um futuro melhor. Necessita caminhar junto a este pensamento a conscientização crítica acerca da dificuldade de efetivar-se uma educação pautada em direitos humanos, principalmente nesta sociedade estruturada em valores patriarcais, racistas, biológicos, meritocráticos e discriminatórios.

Conforme evidencia Freire (1987), somente na medida em que as mulheres se perceberem “hospedeiras” de toda forma de opressão poderão contribuir para uma vida de liberdade e humanização.

Portanto o projeto “Plano de Menina” não espera que os homens ocupem os serviços que não exigem formação qualificada, mas que as mulheres tenham a oportunidade de compartilhar, ou seja, estar junto com os homens em cargos públicos e intelectuais, a fim de que a equidade entre homens e mulheres seja materializada.

Sabemos que a liberdade econômica das mulheres não afasta a sua inconsciente subordinação advinda de construções sociais, mas com a educação, podemos aspirar um novo viver. De forma que, provocar um repensar crítico, reflexivo sobre a situação histórica de opressão das mulheres, grupos sociais historicamente excluídos e oprimidos, para analisar maneiras de aumentar os espaços e as oportunidades, enfatizando a importância de Políticas Públicas, aliadas aos Projetos Sociais como Plano de Menina, na busca pela efetivação da formação integral do ser humano por meio de referências da Justiça Social.

## Referências

AGUIAR, W. M. J. de; OZELLA, S. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, jan./abr. 2013, p. 299-322.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988[2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BENEVIDES, M. V. **Educação em direitos humanos: de que se trata?**. Programa ética e cidadania construindo valores na escola e na sociedade. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9\\_benevides.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/9_benevides.pdf). Acesso em: 07 set.2020.

BERTH, J. **Empoderamento**. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.

BOURDIEU, P. **Escritos da educação**. Maria Alice Nogueira; Afrânio Catani (orgs.). 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BRITES, J. Afeto e desigualdade: gênero, geração e classe entre empregadas domésticas e seus empregadores. **Cadernos Pagú**, 29: 91-109, 2007.

CURRY, C. R. J. Direito à educação; direito à igualdade; direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jpu. 1 h2o4/52-20602, julho/ 2002.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. 1º ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17º ed. São Paulo: Paz & Terra, 1987.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança**. 13a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

GATTI, B.A; BARRETO, E.S de Sá; ANDRÉ, M.E.D.A; ALMEIDA, P.C.A.

**Professores do Brasil:** novos cenários de formação. Brasília: UNESCO, 2019.

GONZALES, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, Anpocs, 1984, p. 223-244.

MASTRODI, J; BATISTA, W.M. O dever das cidades includentes em favor das mulheres negras. **Revista de Direito da Cidade**, vol.10, n.3, 2018, p.862-886. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31664>. Acesso em: 12 de junho de 2020.

MARCELO, C. **Desenvolvimento Profissional:** passado e futuro. *SÍSIFO: Revista de Ciências da Educação*, n.º 8, p. 7-22, jan./abr., 2009.

RIBEIRO, D. **Quem tem medo do feminismo negro?** 1ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SABÓIA, A. L. **As meninas empregadas domésticas:** uma caracterização socioeconômica. Rio de Janeiro, OIT/Ipea, 2000.

SANTOMÉ, J.T. As culturas negadas e silenciadas no currículo. In: **Alienígenas na sala de aula**. Tomaz Tadeu da Silva. (org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 159-177.

THOMASSIM, L. E. C. Uma alternativa metodológica para a análise dos projetos sociais esportivos. 2006. In: ENAREL, XVIII, Curitiba. **Anais**. Curitiba: PUCPR, 2006.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1996.

ZALUAR, A. **Cidadãos não vão ao paraíso**. São Paulo: Escuta, 1994.

# EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NA CONSTRUÇÃO DO BEM COMUM: OS JOVENS MULTIPLICADORES DO PROGRAMA DE OPORTUNIDADES E DIREITOS

**Ralph Schibelbein**

Mestrando em Direitos Humanos (UniRitter – Porto Alegre/Brasil), Mestre em Educação pela Universidad del la Empresa (Uruguai - 2016) e graduado em História (2009) e em Ciências Sociais (2018) pelo Centro Universitário Metodista (Porto Alegre/Brasil) e Pós-graduado em História do Brasil pela Universidade Feevale (Novo Hamburgo/Brasil 2011)

## **Resumo:**

Este artigo tem por objetivo refletir sobre a educação em direitos humanos. Para além de conteúdos programáticos de datas, tratados ou memorização de artigos que compõem a declaração universal dos direitos humanos, propomos uma educação problematizadora, humanizada e humanizadora, antirracista, que lute por uma equidade de gênero, e que a partir de temas em diálogo com a prática cotidiana, seja exercício de cidadania para a construção de uma democracia mais forte, plural e ativa. A partir de uma abordagem crítica e postura humanizada, fizemos uma imersão na prática de uma educação voltada a cidadania e defesa, valorização e prática dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** Educação; Direitos Humanos; Cidadania.

Cabe destacar inicialmente que a educação não só é um direito humano e fundamental, como ela é meio de acesso para os demais direitos. Desta forma, faz-se essencial uma maior reflexão e investigação acerca da educação enquanto ferramenta de divulgação, acesso e validação dos direitos humanos. E é através do processo de educação que buscamos alternativa para (re) pensarmos o histórico estigma que o conceito de direitos humanos enfrenta no Brasil. Entendendo a educação como antídoto ao preconceito, apostamos no fortalecimento de uma cultura dos direitos humanos como uma forma de defender a dignidade humana.

Para não deixar a importantíssima temática somente nas mãos de uma mídia sensacionalista, dos meios jurídicos ou de ativistas sociais, a educação não formal é uma oportunidade de fomentar a reflexão, o debate e a prática

dos direitos humanos de maneira mais ampla e plural. E é entendendo essa condição que a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), através do Programa de Oportunidades e Direitos tem investido na formação de jovens para a educação em direitos humanos e incentivado a multiplicação desses saberes e práticas.

Em tempos de mudanças tão aceleradas, assistimos ao paradoxo da globalização reduzindo a pobreza mundial e possibilitando, sobretudo através das mídias sociais, a comunicação e participação dos cidadãos de todo o mundo, mas ao mesmo tempo vemos um aumento das desigualdades sociais e uma ameaça constante à democracia e ao pleno exercício da cidadania. Entendendo que a educação é ferramenta para a prática democrática e o desenvolvimento da cidadania, defendemos que fomentarmos políticas públicas educacionais agora é desenharmos a sociedade que queremos ter no futuro.

Acreditando que não existe elemento mais transformador que a educação para promover a dignidade humana, o conhecimento, o respeito e a prática dos direitos humanos, apostamos no processo de aprendizagem como meio de desenvolver a cidadania plena e contribuir para a construção do bem comum.

Nessa abordagem que se pretende interdisciplinar, iremos trabalhar com autores de diferentes áreas, buscando assim distintos olhares sobre o tema, com objetivo de criar um diálogo mais enriquecedor. Partindo de uma temática transversal como a dos Direitos Humanos, chegando ao problema específico que nos propomos a analisar, contaremos com apoio teórico de estudiosos que tratam de educação, ciências humanas e direito.

Para analisar a relação da sociedade com a educação utilizaremos os pensadores Paulo Freire, Edgar Morin e Pierre Bourdieu. Para tratar mais especificamente do papel da educação não formal colocaremos a ideia de *reprodução* do sociólogo francês Bourdieu para dialogar com a crença de *transformação* do pensador brasileiro Paulo Freire. Essa educação transformadora proposta por Freire, queremos analisá-la a luz da ideia de cidadania planetária trazida pelo também intelectual francês, Morin.

Nos propomos a pensar a complexidade da educação em relação aos conceitos de saber, conhecimento, informação e aprendizagem. Nessa tarefa contaremos com apoio do inglês Peter Burke e das suas reflexões sobre a história do conhecimento. O historiador propõe que pensemos o conhecimento no plural. Ele faz uma distinção inicial como a informação sendo algo “cru” e o conhecimento algo já processado, “cozido”. Sendo assim a informação que seriam dados sistematizados, necessita de um processo para transformar-se em conhecimento. Esse processo se dá pela análise, que consiste em transformar a informação em conhecimento por meio de práticas como descrição, quantificação, classificação e verificação. (BURKE, 2016)

De Bourdieu serão importantes as críticas ao modelo de dominação e reprodução de valores através da educação. Principalmente os conceitos de habitus e capital cultural. Para ele, a escola é um espaço de reprodução de

estruturas sociais e de transferência de capitais de uma geração para outra. É nela que o legado econômico da família se transforma em capital cultural. Bourdieu diz ainda que o capital cultural está diretamente relacionado ao desempenho dos alunos na sala de aula. Eles tendem a ser julgados pela quantidade e pela qualidade do conhecimento que já trazem de casa, além de várias “heranças”, como a postura corporal e a habilidade de falar em público. Os próprios estudantes mais pobres acabam encarando a trajetória dos bem-sucedidos como resultante de um esforço recompensado. Uma mostra dos mecanismos de perpetuação da desigualdade está no fato, facilmente verificável, de que a frustração com o fracasso escolar leva muitos alunos e suas famílias a investir menos esforços no aprendizado formal, (BOURDIEU, 1974)

De outro lado, Paulo Freire com uma visão mais otimista, vê a educação como um espaço de esperança para a transformação. Contra a educação tradicional e classificada por ele como opressora e bancária, onde o professor apenas depositava conteúdos, Freire pensa outra forma de conhecimento. O processo defendido por ele é uma proposta baseada na troca e na construção comunitária de um conhecimento emancipador. Uma educação crítica, dialógica, que pense o ser humano na sua relação consigo, com os outros e com o mundo.

Desta forma, a educação libertadora ao contrário dos paradigmas mais tradicionais, busca essa visão mais crítica, integral e transformadora. Freire diz que “enquanto a educação bancária dá ênfase à permanência, a concepção problematizadora reforça a mudança” (FREIRE, 2011). Vale salientar ainda que o pensador brasileiro defende que a superação da opressão só pode ser feita pelas camadas sociais oprimidas. Desta forma, segundo ele, sem o papel ativo das camadas sociais oprimidas não pode haver transformação. O que nos leva considerar fundamental seu olhar no projeto, que dialoga com a educação não formal em comunidades carentes, como forma de exercitar a cidadania e a construção do bem comum.

Utilizaremos a noção de (re)pensar a educação, buscando a ideia da integralidade, da cabeça bem feita, ao invés de cheia, e a relação do conhecimento científico com o humanista, que pode ser entendido através da teoria da complexidade de Edgar Morin. O pensador francês propõe uma educação com objetivo de cidadania planetária. Uma educação não somente fragmentada em disciplinas, mas um conhecimento complexo como elemento para a vida em sociedade e uma prática de educação em direitos humanos. Para Morin, a educação deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) ensinar a como se tornar um cidadão. (MORIN, 2011)

O pensar a educação como elemento construtor da cidadania pode ser observado desde a antiguidade clássica até o documento da Base Nacional Curricular Comum para o novo Ensino Médio brasileiro no ano de 2020. Partindo ainda de uma cidadania grega antiga, restrita a minoria da sociedade, onde excluía-se os escravos, estrangeiros e mulheres, até a busca por uma

ampliação totalizante de cidadania que inclua todos e todas, como propõem os documentos da UNESCO para a educação do século XXI.

Em A República, Platão, inspirado em seu mestre Sócrates, reflete a partir de modelos ideais, já a relação entre a educação e a cidadania. Partindo da indagação sobre justiça, os pensadores filosofam sobre uma gama de temas. Mas segundo Rousseau “não se trata de uma obra política”, mas de um “tratado de educação que jamais se escreveu” (ROUSSEAU, 1995) Na obra clássica de Platão, o filósofo diz que até mesmo “as almas mais bem dotadas, se se lhes deparar uma educação má, se tornam extremamente perversas”. (PLATÃO, 2001) o que corrobora na reflexão da importância de se refletir também sobre o modelo de educação que se almeja.

Aristóteles contribui na medida em que colocava a filosofia como elemento base para a formação do homem justo. Um verdadeiro cidadão. O filósofo grego, ao enxergar o ser humano como um animal político, já refletia sobre a necessidade da educação como ferramenta para o convívio social. Segundo ele, o que não consegue viver em sociedade, ou que não necessita de nada porque se basta a si mesmo, não participa do Estado; é um bruto ou uma divindade.” (ARISTÓTELES, 2003).

Séculos depois, Rousseau, pensador iluminista, já na modernidade vai buscar uma educação que equilibre a liberdade com a sujeição às leis, como parte do contrato social. Tinha a preocupação que o indivíduo tivesse o preparo para participar da vida pública. O autor, principalmente a partir de sua obra Emílio ou Da educação reflete sobre a formação do jovem e seu papel de homem. (aqui entendido como humano e cidadão). Segundo o iluminista, não interessava se o aluno sairia para a carreira militar, religiosa ou da advocacia. “Viver é o fôcio que lhe quero ensinar. Saindo de minhas mãos, ele não será, concordo, nem magistrado, nem soldado, nem padre; será primeiramente um homem”. (ROUSSEAU, 1995).

Na lenta ampliação do conceito de cidadania, desde os antigos gregos, passando pela burguesia iluminista moderna, até a atual noção, que defende uma pluralidade inclusiva, que abarque o maior número de pessoas, a educação pode ser pensada como elemento essencial deste movimento. Mesmo que sob óticas distintas, a educação há muito tempo vem sendo analisada como elemento construtor da vida em sociedade. Elemento chave de um contrato social ou, como diz Nobert Elias(1994), de um processo civilizador.

Acreditamos, como defende o historiador Youval Noah Harari (2018) que os seres humanos se diferenciam dos demais animais, sobretudo pela capacidade complexa que possuem de cooperar. Defendemos que a educação em direitos humanos, seja essencial para esse processo de tornar-se humano. Através desses processos coletivos de aprendizado, que incluem o estudo, debate, reflexão e ações os jovens multiplicadores, a partir do pensamento crítico e atitudes que reverberem a ideia de valorização dos direitos humanos, passam a se reconhecerem enquanto seres portadores de direitos e enxergar os outros também como indivíduos de direitos. Assim, começam a inspirar

pelos projetos, discursos e principalmente pelas práticas, as comunidades a conhecerem, respeitarem e valorizarem estes direitos. São saberes que se transformam em ações.

No relatório de Delors para a UNESCO (1998) a ideia de educação ao longo de toda a vida baseia-se em quatro pilares: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a conviver. Sendo assim, o processo de aprendizagem passa pelo que Axel Honneth (2017) chama de a luta pelo reconhecimento. É a partir desse autoconhecimento e aprendendo a ser e a conviver que o jovem pode se reconhecer e ser reconhecido. Em especial, num país como o Brasil, forjado na escravidão, até hoje grande parte da população não se sente como parte da sociedade. Não se vendo, nem sendo vista como sujeitos de direitos, essa parcela ignorada tem dificuldade de exercer sua cidadania.

A UNESCO em sua defesa de uma cultura da paz aposta no direito à educação como elemento de uma sociedade verdadeiramente democrática. E para tal consolidação democrática se faz necessária uma cidadania ativa. Para esse desenvolvimento da cultura da paz é necessário um processo educacional que valorize o indivíduo como um todo e o reconhecimento do outro. Uma educação que auxilie na construção de cidadãos. Segundo representantes do próprio órgão, “uma nova educação, que leve em conta os quatro pilares do Relatório Delors e os sete saberes pensados por Morin, tornou-se imprescindível para que o século XXI avance em direção à universalização da cidadania” (UNESCO, 2005).

Pretendemos dialogar com fontes documentais da legislação nacional e internacional, sobretudo no referente aos direitos fundamentais e aos direitos humanos; bem como documentos referentes à educação. O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (BRASIL, 2013), lançado em 2006, prevê um conjunto de ações para cinco áreas de atuação, entre as quais se destacam o reconhecimento da educação não formal como espaço de defesa e promoção dos direitos humanos e a inclusão da temática da educação em direitos humanos na educação não formal

Através das recomendações, objetivos e definições do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) que dialogam com o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH), os educadores partem de uma ideia da educação que conecta as ideias transformadoras de entender a educação como um ato político de pensa-la como elemento base para a cidadania. Segundo o PNEDH, a educação em direitos humanos vai além de uma aprendizagem cognitiva, incluindo o desenvolvimento social e emocional de quem se envolve no processo ensino- aprendizagem.

Cabe reforçar, o recorte da educação não formal, que iremos abordar. Em especial na conexão com a temática dos Direitos Humanos. A educação não formal em Direitos Humanos é orientada pelos princípios da emancipação e da autonomia, configurando-se como processo de sensibilização e formação da consciência crítica. Desta forma, o PNDH-3 propõe inclusão da temática de Educação em Direitos Humanos nos programas de capacitação

de lideranças comunitárias e nos programas de qualificação profissional, alfabetização de jovens e adultos, entre outros. Volta-se, especialmente, para o estabelecimento de diálogo e parcerias permanentes com o vasto leque brasileiro de movimentos populares, sindicatos, igrejas, ONGS, clubes, entidades empresariais e toda sorte de agrupamentos da sociedade civil que desenvolve atividades formativas em seu cotidiano. (BRASIL, 2013)

Levando em conta o que os professores de Harvard e pesquisadores de ciência política, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), denominam de regras não formais da democracia, nos propomos a refletir uma educação que, como diz Martha Nussbaum (2010), rompa com a crise silenciosa e de fato, a partir das humanidades, faça da sociedade um lugar melhor para se viver. Enquanto regras informais, entendemos o exercício da cidadania, que inclui diferentes dimensões. (tanto de direitos civis, políticos e sociais, como deveres nos três aspectos citados).

Buscando de alguma forma atualizar os relatórios Faure (1972) e Delors (1998), a UNESCO publica em 2016 uma obra intitulada “Repensar a Educação: Rumo a um bem comum mundial?”, onde procura pensar a educação a partir de uma visão humanista, que a coloca como um bem comum. É nesse sentido de (re)pensarmos o papel da educação, em especial a educação em direitos humanos, como elemento central na constituição da cidadania e no exercício para a construção de um bem comum, que através dos distintos pensadores, nos propomos a analisar um caso específico.

A partir destes pressupostos, nossa ideia é refletirmos sobre a importância de uma educação em direitos humanos. Com educação em direitos humanos entendemos não uma mera reprodução de conteúdos históricos determinados como: o antigo Código de Hamurabi; a medieval Magna Carta; a moderna Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776) ou Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no contexto de Revolução Francesa. Mas uma postura pedagógica, um exercício do olhar dos educadores (as) a fim de fomentar uma educação antirracista, equitativa, plural, problematizado e acima de tudo centrada no respeito e valorização da dignidade humana. Uma educação comprometida com o outro. Humanizadora e humanizada. Um educar para a construção de uma democracia forte, amparada no exercício de uma cidadania ativa.

Nos parece que a educação em Direitos Humanos é o caminho para o fortalecimento de normas informais que defendam e assegurem uma sociedade democrática, por meio do exercício de cidadania. Mas para tal, essa educação tem que extrapolar a ideia da reprodução observada por Pierre Bourdieu e tornar-se libertadora, como propunha Paulo Freire (2011).

Uma educação problematizadora que permita que os indivíduos se percebam cidadãos e reconheçam-se como agentes históricos e sociais por determinarem o futuro da sociedade. Essa noção de cidadania extrapola espectros políticos e fronteiras, alcançando o que Edgar Morin (2001) vai tratar de cidadania planetária. Uma visão de educação que rompa o que Martha Nussbaum

(2015) chama de crise silenciosa da educação e que aposte nas humanidades como forma de trabalhar as questões éticas. Um aprendizado onde o cuidado seja entendido como atitude ética da percepção da interdependência humana, rumo a construção de um bem comum. Para tal, é necessário que possamos ultrapassar o que Honneth (2017) vai trazer como uma luta pelo reconhecimento. Uma busca por, através do olhar dos outros (sociedade, Estado, direitos) perceber-se cidadão. Ao notar-se como parte efetiva da sociedade, rompendo com a exclusão e invisibilização social, estes jovens conseguirão agir como cidadãos efetivos de uma sociedade.

A nossa Constituição Federal, denominada cidadã, que data de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/1996) deixam evidentes a preocupação em educar para a cidadania, comumente entendida como um conjunto de direitos e deveres que implica participação na vida pública e política. Essa preocupação torna-se ainda mais detalhada nos documentos acerca da educação em direitos humanos. O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH, 1996, 2002 e 2009), o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH, 2003 e 2006) e as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH, 2012). Desta forma, nos parece que há um grande aparato legal e documentos que embasam uma educação em Direitos Humanos. Em um país onde ainda muito temos que avançar na relação entre as leis e as práticas, cabe o exercício de voltarmos aos documentos oficiais que são basilares para as nossas práticas pedagógicas.

Porém nossa reflexão se dá, sobretudo, no âmbito da prática. E justamente no que tange ao exercício das regras não escritas. O exercício de poder no regime democrático. Afinal, a não participação transforma a soberania popular em refém de uma vontade estatal que se fortalece com o abandono da vida pública por parte dos cidadãos que, paradoxalmente, detém direitos civis, políticos e sociais. Sendo assim, aqui está em jogo uma cidadania ativa, participativa e inclusiva. Ampliar e aprofundar a participação cidadã, perpassa pela noção de pertencimento e poder. Portanto uma pedagogia antirracista, inclusiva, que trabalha as questões de gênero e orientações sexuais, de maneira crítica e contextualizada nos parece um caminho.

Mais do que um conteúdo sistemático de memorização de datas históricas de eventos que corroboram com a construção dos direitos, tratados internacionais que asseguram esses direitos, ou identificação dos artigos que compõem a Declaração Internacional dos Direitos Humanos, uma educação em direitos humanos pode ser entendida como uma postura. Essa abordagem humanizada e humanizadora, que acima de tudo identifica, defende e celebra a proteção da dignidade humana. Sem esquecer que os estudantes de forma geral, até prestam atenção em algumas coisas que os educadores falam, mas com certeza, eles veem tudo o que os educadores fazem.

Por acreditarmos, a partir de nosso estudo, na prática educacional realizada em comunidades carentes da capital do Rio Grande do Sul, pelo Programa de Oportunidades e Direitos, estamos realizando uma pesquisa teóri-

co-empírica para analisar o impacto desse programa no exercício de cidadania desses jovens participantes. A partir de estudos mais profundos e pesquisa com base em evidências, teremos caminhos mais oportunos de concretude para fomento de políticas públicas efetivas e metodologias adequadas para o fortalecimento da percepção acerca de seu poder de cidadão.

Embora seja tema para um novo artigo, não poderíamos deixar de sinalizar também a importância de um viés decolonial, a relação interdisciplinar e a contribuição da arte nessa construção. Sempre considerando o fomento das competências socioemocionais, a educação em direitos humanos representa uma revolução no pensar a educação. Uma revolução que se faz no processo de pensar, entendendo a pergunta como forma de resistência. Uma micro revolução cotidiana. Defendemos, por fim, um processo de práxis, de educação pluralista onde o exercício da cidadania seja construído como elemento essencial para uma vida coletiva em um modelo democrático de sociedade. E para terminar citando a pensadora estadunidense Martha Nussbaum, que a esperança seja uma escolha, mas também um hábito prático. Ou, como diz um ditado africano de autor desconhecido: que enquanto estivermos rezando, não esqueçamos de mexer os pés.

## Referências

- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. (Introdução, organização e seleção de Sérgio Miceli). São Paulo: Perspectiva, 1974
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino**. 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes 2009.
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos - Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2003.
- BURKE, Peter. **O que é história do conhecimento?** São Paulo: Unesp, 2016.
- DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1998.
- ELIAS, Nobert. **O processo civilizador: uma história dos costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994ª
- FAURE, Edgar. **Aprender a ser**. Tradução de Maria Helena Cavaco e Natércia Paiva Lomba. São Paulo: Livraria Bertrand, 1972.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.
- HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM Editores S. A., 2018

HONNETH, Axel. **Luta pelo reconhecimento:** a gramática moral dos conflitos sociais. Rio de Janeiro: Editora 34, 2017.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita. Repensar a reforma, reformar o pensamento.** 19 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MORIN, Edgar. **Os sete Saberes Necessários à Educação do Futuro.** 3ª ed. São Paulo - Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

NUSSBAUM, Martha. **Sem Fins lucrativos:** Por que a democracia precisa das humanidades? Martins Fontes, 2015.

PLATÃO. **A república.** Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação.** Trad. Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

UNESCO. **Repensar a Educação:** rumo a um bem comum mundial? Brasília: UNESCO, 2016. Disponível em: <https://www.abruc.org.br/view/assets/uploads/artigos/abruc/repensar-a-educa%C3%A7%C3%A3o---unesco-2016.pdf>. Acessado em 15/06/2020.

# A INTERAÇÃO ENTRE FAMÍLIA E ESCOLA NO ENSINO APRENDIZAGEM

**Maria José Quaresma Portela Corrêa**

UAB de Nina Rodrigues – MA, Doutora em Ciências da Educação, Coordenadora da Secretaria Municipal de Nina Rodrigues

**Jacira Medeiros de Camelo**

Secretaria de Educação do Município de Fortaleza –Ceará, Doutoranda em Ciências da Educação, Professora da Prefeitura Municipal de Fortaleza

## **Resumo:**

Este trabalho tem como tema central a interação entre família e escola na realidade contemporânea. O objetivo deste estudo é entender como ocorre o processo de participação da família no contexto da escola contemporânea. A participação da família na escola é uma forma de aproximação entre os filhos e os educadores. A metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa foi através das leituras de artigos, livros e revistas, os quais se encontrou em sites especializados no tema, o método utilizado foram questionários voltados aos professores (as) e pais ou responsáveis de alunos da rede pública municipal de ensino do município de Nina Rodrigues – MA, por meio das redes sociais como Facebook e WhatsApp, devido a pandemia vivenciada ultimamente. Constatou-se que a integração entre ambas é benéfica aos alunos e sua aprendizagem. Espera-se que este estudo ajude educadores e famílias a criarem estratégias para maior aproximação.

**Palavras-chave:** Participação; Escola; Família.

## **Introdução**

Ao se estudar instituições como escola e família constata-se diferenças e semelhanças, considerando-se que ambas se constituem de cidadãos, homens e mulheres e crianças que atuam na sociedade como sujeitos sociais e históricos, percebendo a visibilidade dos divisores de classes, que separam os homens e mulheres da natural condição de igualdade.

Diante dessa realidade, a escola vista como um instrumento da educação, enfrenta inúmeros desafios em relação às ações que promove junto às famílias na tentativa de aproximação e compreensão da nova constituição fa-

miliar no sentido de melhorar a qualidade da educação, do desenvolvimento emocional e psicológico dos educandos, e assim, poder ofertar uma educação pautada no respeito à diversidade, descartando atitudes preconceituosas por parte dos atores atuantes nas instituições de ensino.

A família é uma organização sociocultural e histórica, essencial no processo de socialização, que se relaciona com as instituições de ensino, tornando-se fundamental o seu papel e participação no processo de escolaridade dos filhos, para que sejam tomadas atitudes benéficas de mudanças em relação a realidade, pois é delas que surgem os sujeitos sociais que irão manter, ou mudar, a si próprios, a partir da realidade em que estão inseridos.

O objetivo deste estudo é compreender como ocorre o processo de participação da família no contexto da escola contemporânea e a participação da família no contexto escolar foi se modificando ao longo dos anos.

Segundo a Constituição Federal, a educação é um direito de todos, um dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração de toda a sociedade, para o desenvolvimento pleno da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205), sendo que é competência privativa da União legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consoante o disposto no artigo 22, XXIV, do texto constitucional.

## **Participação Familiar na Escola**

O termo participação foi muito abordado no século XX, especialmente na década de 60, onde a camada popular da sociedade lutava por democratização e reivindicações quanto à participação da população em questões políticas (SÁ, 2001; CASTRO, 2010).

Ressalta-se assim a importância ativa de contribuir por segmento na participação social, pois essa “[...] tende a aumentar à medida que o indivíduo participa, ela se constitui num processo de socialização e faz com que, quanto mais as pessoas participam, mais tendem a continuar nesse caminho” (GOHN, 2014, p. 36).

Para incentivar essa parceria tão importante, entre família e escola, indica-se algumas estratégias de como ocorre essa participação:

- A escola deve trabalhar para que a parceria seja eficaz, e acolher os pais e responsáveis é uma das ações mais importantes nesse processo de relacionamento.
- Estabelecer canais eficientes de interação entre ambas as partes, o que é possível graças às novas tecnologias;
- O desenvolvimento do aluno depende dessa parceria, a família ao entender seu papel e acreditar na proposta da escola, contribui para que os estudantes cumpram regras e orientações da escola.

A escola possui uma visão diferente da família sobre as necessidades do estudante, porém o importante é que haja diálogo para tornar a convivência

mais próxima com o estudante. A união dessas visões é o elo que promove uma formação educacional eficiente e enriquecedora para todos que participam do processo.

Constata-se que as famílias que participam dos contextos e das práticas escolares de seus filhos em interação com a escola formam uma importante ferramenta de desenvolvimento da aprendizagem e da formação de indivíduos críticos e atuantes na sociedade. (SÁ, 2001; CASTRO, 2010).

Existem muitas formas de participação, se contribuem com ideias ou apenas com a presença física, ou ainda pode ocorrer através de ações democráticas, com envolvimento e orientação sobre as ações desenvolvidas na escola, principalmente no estudo das leis que regulamentam essa participação por meio dos conselhos escolares, através da representação de todos os segmentos da comunidade escolar. Todas as formas de participação são importantes, pois promovem segurança aos alunos e parceria com os professores para facilitar o processo ensino e aprendizagem.

Para SÁ (2001) há a participação democrática, onde todos podem opinar e geralmente é realizada através de eleições diretas por segmento da comunidade escolar, são os conselhos escolares. Há a participação regulamentar, que pode ser formal ou informal, leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente é importante para que essa representação democrática tome decisões importantes no sentido de promover o bem estar dos alunos.

Existe envolvimento tanto na família quanto na escola, que existem sobre três possibilidades: participação ativa, reservada e passiva, consoante as atitudes e o empenhamento expressos pelos participantes” (SÁ, 2001).

Todo tipo de participação é importante, há pessoas de diferentes visões em cada grupo e na escola principalmente, portanto, deve-se ter respeito ao tipo de envolvimento familiar de cada pai ou responsável. Da mesma forma que as famílias mudam seus desenhos, sua forma de constituírem laços (monoparentais, reconstituídas, homoafetivas), a infância e a juventude, como etapas da vida, desenvolvem especificidades de acordo com o momento histórico e social em que vivem. (Bernardi, 2010, p. 13)

## **O Estudo da Legislação como Fonte de Apoio à Participação das Famílias nas Escolas**

A legislação brasileira é fundamental para que se conheça os nossos direitos e deveres, portanto esta deve ser estudada e dialogada entre escola e família. Dentre estas leis estão a Constituição Federal de 1988, no artigo 205, ressalta que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. De acordo com as necessidades surgidas em épocas diferentes, os artigos da Constituição são reformulados por conta de todas as demandas que surgem.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96, o art. 6º destaca que: “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4

(quatro) anos de idade” (BRASIL, 1996).

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que as crianças devem ter sua própria legislação para que não se cometam mais tantas injustiças, principalmente no que se refere ao preconceito de gênero, de raça ou etnia, religiosidade e constituição familiar, portanto:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, Lei nº 8.069/1990, alterada pela Lei nº 13.869/19).

É de fundamental importância a necessidade de conhecer e dialogar sobre a Legislação específica para a proteção das famílias e das crianças, para que todos participem das decisões e de todas as ações necessárias à defesa e amparo das crianças menos favorecidas, já que a legislação deve ser pensada na sociedade como um todo. No entanto, quem mais necessita desse apoio são as crianças de origem afrodescendentes, filhos de pais homoafetivas, ou seja, pessoas que necessitam de segurança.

## **As Diferentes Constituições Familiares**

A legislação atual, é restrita no que diz respeito ao amparo dos arranjos familiares, já que atualmente a família não se resume a marido, esposa e filhos, formação prevista desde o início dos tempos. Há uma grande mudança social que vem ocorrendo na sociedade contemporânea, e com ela surgem as novas famílias, tendo como por exemplos: a família homoafetiva, a família recomposta, entre outras, que serão abordadas neste trabalho de pesquisa.

Os novos arranjos familiares são de grande importância neste estudo, pois nasceram a partir das mudanças sociais e pessoais ocorridas no decorrer dos tempos e das mudanças em cada época e que modificaram naturalmente o conceito de família. Mudança essa que, na realidade, não é aceita por grande parte da sociedade.

De acordo com Nogueira (2006, p. 159), a família é uma “Instituição social mutante por excelência”, ela “[...] apresenta configurações próprias a cada sociedade e a cada momento histórico, embora sua existência seja um fato

observado universalmente”.

De acordo com Scott (2009), referindo-se à complexidade que envolve a família, “porque são inúmeras as possibilidades de arranjos familiares, que por sua vez, também variavam no tempo, espaço e de acordo com os distintos grupos sociais”, o estudo dos sistemas familiares não pode ser limitado as questões demográficas, devido às várias situações de vida que as famílias contemplam, como instituição básica de quase todas as sociedades.

Entende-se por família um grupo de pessoas que convive diariamente, que compartilham, se ajudam, conversam e estão juntos em todos os momentos da vida, dando apoio, amor e proporcionando momentos de superação e de segurança entre seus membros. A existência do laço biológico é um detalhe que não tira a legitimidade e importância daqueles que estão unidos por laços afetivos.

Neste contexto, é importante se ressaltar a denominação dos novos arranjos familiares que se caracterizam a seguir. São elas: família tradicional; união estável; família homoafetiva; família paralela ou simultânea; família poliafetiva; família monoparental; família parental ou anaparental; família composta, pluriparental ou mosaico; família natural, extensa ou ampliada; família substituta; família eudemonista.

Dias, (2015) afirma que os filhos de relações extramatrimoniais eram alvo de enorme gama de denominações de conteúdo pejorativo e discriminatório, no entanto atualmente, mesmo enfrentando preconceitos esses filhos têm os mesmos direitos dos demais.

Mesmo com tantas denominações de famílias, há três tipos de arranjos familiares que se destacam em maior número na nossa sociedade, como por exemplo, a família composta pelo casamento, com pai, mãe e filhos, é a família tradicional, mas também há a entidade familiar constituída por um homem e uma mulher sem o casamento, que formam uma união estável, conforme retrata o art.1.723 do novo Código Civil, da Lei 10.406/02. Hoje, é reconhecida quando os companheiros convivem de modo duradouro e com intuito de constituição de família.

A família homoafetiva é formada por casais do mesmo sexo, seja homens, ou mulheres, essa relação pode ser considerada família desde que preencha os requisitos da afetividade, estabilidade e tiverem a finalidade de constituição de família. (LÓBO, 2011).

No entanto ainda existem famílias anaparentais, os pais se responsabilizam por outras pessoas que não são parentes, a família pluriparental é constituída através do matrimônio ou união de um casal, onde um ou ambos de seus membros possuem filhos advindos de um casamento ou de relações anteriores. A família parental é formada por um dos pais e seus descendentes, as famílias extensas ou ampliadas incluem pais, filhos e parentes e família substituta caracteriza-se pela guarda, tutela ou adoção. São várias as constituições de famílias, dentre elas, as que mais se destacam no município campo desta pesquisa, são os arranjos familiares e todas esses arranjos são importantes, pois

o que importam mesmo é a participação familiar nas tomadas de decisões, no incentivo aos estudos, na representatividade nos conselhos escolares.

## **Família e Escola no processo de aprendizagem**

A família, sendo à base de uma formação completa pela função crucial de proteção, afetividade e instrução do indivíduo e tendo papel decisivo na estruturação de seu caráter, deve ter participação direta na educação das crianças. É fundamental que aconteça essa parceria entre escola e família, e que juntos possam alcançar o objetivo em comum, de formar cidadãos que saibam como viverem no mundo atual. Freitas (2011, p. 20) destaca que: “no mundo moderno, a educação passa também a ser objeto de atenção das famílias, que, se preocupem com a qualidade do ensino”.

Para Jardim, (2006) a relação escola e família vêm sendo muito discutida nos últimos tempos, debates esses que são necessários para o desenvolvimento da aprendizagem das crianças. Nesse contexto, “A família é o berço da formação de regras, princípios e valores, outras instituições assim como a escola, possuem também papel muito importante nesta formação moral, a escola se organizando de forma democrática, oportunizando uma vivência cidadã” (Sandi, 2008, p. 34).

## **Metodologia**

O percurso metodológico realizado no decorrer dessa pesquisa, de acordo com a problemática abordada, que é: a interação entre família e escola no ensino aprendizagem, cuja perspectiva teórica determinou a opção por um estudo interpretativo (Dias & Silva, 2010; com a tipologia de estudo de caso (Yin, 1984; 2015).

Para tal, utilizou-se como instrumentos metodológicos, questionários voltados a professores de educação básica e pais ou responsáveis de alunos da rede pública municipal do município de Nina Rodrigues – MA. Na perspectiva da investigação, devido ao período de realização da pesquisa acontecer em momento de isolamento social, devido à pandemia da Covid-19, os questionários foram aplicados através do WhatsApp e Facebook, e as respostas das entrevistas ocorreram de duas formas, em modelo de texto escrito e por áudio, os quais foram transcritos de acordo com as palavras de cada entrevistado.

Foram aplicadas entrevistas/questionários on-line, através das redes sociais, já que eram a principal fonte de interação entre as pessoas, uma vez que as aulas presenciais não somente da educação de nível superior, como também da educação básica ocorrem através da educação à distância, e as plataformas on-line se transformaram em salas de aula.

Os entrevistados consistiram de 5 professores e 5 pais, um universo pequeno diante do número de habitantes, porém, diante das limitações sociais

do momento foi suficiente para o tipo de estudo em face do contexto dos participantes, as técnicas utilizadas obtiveram resultados na descrição do método aplicado, que permite entender, conhecer, analisar e interpretar o tema estudado nesta pesquisa.

## Resultados

Os dados abaixo foram obtidos através das respostas dos professores e pais ou responsáveis após aplicação de inquérito por questionário, dos quais são citadas três perguntas conforme revelam nos quadros abaixo. Nos quadros abaixo contém as perguntas e as respostas dos professores e pais ou responsáveis:

Quadro 1  
 Importância da Interação Entre Família e Escola

| Pergunta 1   | Professor 1  | Professor 3  | Pai/Mãe 1  | Pai/Mãe 4   |
|--|--|--|--|---|
| Na sua opinião é importante que haja interação entre família e escola? Porquê? | Sim! É muito importante que haja uma interação entre família e escola pois só com uma comunicação correta poderemos fazer com que o sistema funcione corretamente. Quanto mais a família participa, mais eficaz é o trabalho da escola pois ambos estão trabalhando em harmonia. | Sim. Havendo uma interação constante entre família e escola, fica mais fácil perceber, compreender e solucionar problemas de convivência e aprendizagens dos alunos. | Sim. A meu ver a parceria entre família e escola é um dos principais (se não for o principal) elementos para que a aprendizagem venha ter sucesso. Andando em sintonia, pensando sempre no desenvolvimento da aprendizagem do aluno, de nossos filhos. | Sim. Pois nessa parceria tem de caminhar sempre juntos pensando no desenvolvimento dos filhos (alunos). |

Fonte: Autoras, 2020

Nas afirmações de professores e pais constata-se que ambos concordam sobre a importância da interação entre família e escola. A escola conforme Freitas (2011) foi criada para servir a sociedade e prestar contas do seu trabalho, como faz e conduz a aprendizagem das crianças.

## Quadro 2

### Significado da Interação Entre Família e Escola na Aprendizagem

| Pergunta 2   | Professor 2  | Professor 4  | Pai/Mãe 2   | Pai/Mãe 3  |
|--|--|--|---|--|
| O que significa a interação entre a escola e família para a aprendizagem dos alunos? Justifique. | Todos os processos de aprendizagens, do planejar ao executar, precisam ser de forma interativa, e se isso não acontece principalmente envolvendo as famílias, fica difícil perceber e sanar toda e qualquer dificuldade de aprendizagem. | É um processo de mão dupla, porque tanto a escola quanto a família devem dialogar sobre a aprendizagem dos estudantes e para que essa relação e para essa interação aconteça deve ocorrer um processo de ambas as partes, se percebe muito mais a aprendizagem dos alunos quando há participação da família na escola. | Família e escola juntas representam sucesso na aprendizagem dos filhos (alunos), sendo que essa interação estabelece uma comunicação com toda a comunidade escolar e quem lucra é o aluno por ter o apoio da família e ter a segurança de se sentir importante. | A interação significa incentivar participação constante no ambiente escolar, isso inclui ir além de reclamações, assinatura de boletins e encontros. É ver e observar que a escola se mantém aberta para o diálogo e sugestões caso, eu tenha a dar. |

Fonte: Autoras, 2020

Comprova-se que as afirmações dos respondentes desta pesquisa se completam no sentido de que o bom relacionamento entre as instituições é a base de uma nova escola e uma transformação da educação para melhorar a qualidade da educação. É evidente a necessidade de diálogo entre escola e família, para que essa comunicação seja estabelecida de forma eficiente.

Quadro 3  
Os Desafios dos Novos Arranjos Familiares

| Pergunta 3  | Professor 3  | Professor 5  | Pai/Mãe 4  | Pai/Mãe 5   |
|---|--|--|--|---|
| Como você ver as configurações (ou arranjos) familiares? A partir dessas mudanças, quais os maiores desafios para aproximação escola e família? | As configurações familiares são vistas ainda como tabu pelos pais são obstáculos que se tornam mais concretos quando colocados em prática pela escola (quando a escola tenta fazer uma aproximação entre elas) do que quando são apenas teorias de estratégias pedagógicas. O preconceito ainda é o maior desafio. | Vejo que se a escola trabalhar de forma aberta, informando de forma correta essa nova constituição familiar tem suas características, seus valores e não são menos importantes do que a família tradicional, e principal desafio é trabalhar a valorização desses novos arranjos familiares, com vídeos, dramatizações, trazer psicólogos ou outras pessoas que possam contribuir para que não exista rejeição | Eu vejo essas novas familiares com naturalidade, infelizmente a maior parte da sociedade não consegue admitir esses novos arranjos e os filhos são os que mais sofrem por causa do preconceito existente tanto na escola como na sociedade. O maior desafio das famílias para a aproximação entre essas instituições é o diálogo franco e todos conhecerem os instrumentos legais de defesa para essas famílias e seus filhos. | As novas constituições familiares não são nada demais, porém ainda é encarada com muito preconceito pela sociedade. Cabe a família dialogar com os filhos e professores para desafiar o preconceito existente, já que existem leis que nos amparam, eu como mulher gay, tenho enfrentado muitos problemas, até mesmo na família, mas encaro de frente e converso com meus filhos abertamente sobre o assunto. |

Fonte: Autoras, 2020.

Constata-se que os participantes da pesquisa acham que ainda existe preconceito nos novos arranjos familiares e que os desafios são muitos, mas que através do diálogo e de um trabalho consistente por parte da escola é possível se fazer muito para melhorar o relacionamento entre as famílias e a escola.

### Considerações

Durante a realização desta pesquisa, percebemos que a relação escola e família é imprescindível para que ocorra uma educação de qualidade, que crianças com famílias participativas na sua vida escolar obtém mais sucesso na escola, são crianças mais autônomas e mais seguras. A participação dos pais na vida escolar dos filhos é indispensável para que a criança se sinta amada e motivada a obter avanços em sua aprendizagem. Portanto, família e escola precisam ser parceiras para que os alunos possam ter um maior aproveitamento na aprendizagem.

Foi um grande desafio entender a pluralidade familiar, principalmente no que diz respeito aos seus membros, que por muitos anos a ideologia familiar estava ligada à figura do marido, esposa mulher e filhos, e na sociedade contemporânea existem várias constituições familiares, porém foi importante entender e respeitar essas famílias, pois não cabe à escola julgar e discriminar

qualquer que seja o tipo de família, mas, respeitar e valorizar.

## Referências

BERNARDI, D. C. F. **A voz da criança e do adolescente como sujeitos de direito. Cada caso é um caso:** estudos de caso, projetos de atendimento / [coordenação da publicação Dayse C. F. Bernardi. -- 1. ed. -- São Paulo: Associação Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e do Adolescente, 2010. -- (Coleção Abrigos em Movimento).

BRASIL. **Lei nº 10.206/2002, Código Civil.** Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10613814/artigo-1723-da-lei-n-10406-de-10-de-janeiro-de-2002> Acesso em 17/07/2020.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Cortez,1990.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988.** (1988) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) Acesso em 10/07/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) Acesso em 15/07/2020.

DIAS, D. S. e SILVA M. F. **Como escrever uma monografia:** Manual de elaboração com exemplos e exercícios. Ed. Atlas, São Paulo – SP, 2010.

FREITAS, I. C. **Democracia na Escola.** Disponível em: <http://democracianaescola.blogspot.com/> Acesso em 2/05/2020.

GOHN, M. da G. **Educação não formal, Aprendizagens e Saberes em processos educativos.** Investigar em Educação, II série, n. 1, 2014.

JARDIM, A. P. **Relação entre Família e Escola:** Proposta de Ação no Processo Ensino Aprendizagem. Presidente Prudente: Unoeste, 2006.

LÔBO, P. **Direito civil:** Famílias. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOGUEIRA, M. A. Família e escola na contemporaneidade: os meandros de uma relação. **Revista Educação e Realidade.** 31(2):155-170 jul./dez. 2006.

SÁ, V. A (não) participação dos pais na escola: a eloquência das ausências. In: VEIGA, I. P. A; FONSECA, M. (Orgs). **As dimensões do projeto político-pedagógico:** novos desafios para a escola. 9. ed. Campinas: Papirus, 2011.

SANDI, A. V. **Família berço da formação de regras, princípios e valores.** Edição Especial Família. Curitiba: Editora Positivo, n.5, 2008, p. 20 – 34

SCOTTI, A. S. V. As teias que a família tece: uma reflexão sobre o percurso da história da família no Brasil. **História: Questões & Debates,** Curitiba, n. 51, p. 13-29, jul./dez. 2009. Editora UFPR.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

# O TRABALHO COM A LITERATURA INFANTIL NA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA

**Eliana Batista Souza**

Doutoranda em Ciências da Educação (Universidade de Coimbra). Mestre em Educação (Universidade do Estado de Minas Gerais). Professora da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte

## **Resumo:**

O objetivo deste trabalho é fazer o relato da experiência do trabalho realizado em uma escola pública de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, no ano de 2019, que visou promover a Educação em Direitos Humanos a partir de reflexões suscitadas pela literatura infantil em turmas do primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental. Pretendeu-se com o trabalho fazer uma contribuição na vida dos estudantes para a construção da capacidade de adotar atitudes respeitadas, solidárias, cooperativas e justas para com os outros e para consigo mesmos, além de estimular um olhar sustentável para com o mundo. Entendemos que a abordagem ideal da Educação em Direitos Humanos é de forma transversal, mas diante das dificuldades de implementação da mesma e dos retrocessos vivenciados no campo, na atualidade, consideramos que conseguir abordá-la mesmo que de forma disciplinar é uma conquista a se comemorar.

**Palavras-chave:** Educação em Direitos Humanos; Formação; Literatura Infantil.

## **Introdução**

Este é o relato de um projeto que teve como objetivo trabalhar os temas relativos à Educação em Direitos Humanos a partir de obras literárias, em uma escola pública, no município de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, com 15 turmas de 1º e 2º ciclos (que compreende a faixa etária de 6 a 9 anos de idade), no ano de 2019. O trabalho desenvolvido contou com leituras de histórias, discussões sobre os temas com e entre os estudantes e registros dos mesmos em cadernos de forma escrita e/ou ilustrada.

Tal trabalho se justificou pelo fato de a educação brasileira ter sido, progressivamente, ampliada, tornando-se obrigatória, gratuita e com tempo de

permanência maior dos estudantes nas instituições escolares. Isso significa que crianças e jovens brasileiros têm permanecido por mais anos, mais dias a cada ano e mais horas a cada dia nas mesmas. As escolas, dessa maneira, têm se tornado uma das principais responsáveis pela formação humana daqueles indivíduos o que exige que nela se trabalhe habilidades e competências que ultrapassem os conteúdos curriculares.

Partindo dessas premissas, o trabalho teve como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração dos Direitos das Crianças, os preceitos estabelecidos nas leis 10639/03 e 10645/08 e suas diretrizes, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos.

O trabalho recebeu o nome de Tum-tum: trabalhando as relações consigo, com outro e com o mundo e cuja inspiração adveio do livro intitulado *A menina e o tambor de Sônia Junqueira* em que aparece uma menininha que, caminhando pela rua, percebe que as pessoas andavam apáticas e sem alegria. Após tentar contato com as mesmas, sem sucesso e já quase contaminada pela desolação, ela senta-se, ouve as batidas do próprio coração e percebe-se viva. Com isso, ela tem a ideia de buscar, em casa, um pequeno tambor que ao ser tocado enche o ambiente de tuns-tuns que arrebatam as pessoas e, também, enchem-nas de vida, fazendo com que consigam perceber a si mesmas e aos outros.

Pretendeu-se com o mesmo entoar tum-tuns na vida dos estudantes que contribuíssem para construir a capacidade deles de adotar atitudes respeitadas, solidárias, cooperativas e justas para com os outros e para consigo mesmos e que possam ser multiplicadores desses tum-tuns para a construção de um mundo melhor.

## **As bases e o desenvolvimento**

Vivemos, ainda, numa sociedade na qual algumas características como físicas, de gênero, de condição sexual e de religiosidade servem como justificativa para desqualificar pessoas, privando-as do exercício pleno da cidadania. “O modelo de humano é homem, branco, jovem, bom, bonito, inteligente, saudável e bem sucedido; é ainda, o que se denomina cristão, rico e sem deficiência aparente” (ALGARVE, 2004, p.9).

No entanto, como apontou Nelson Mandela, tais relações não são natas, mas aprendidas e podem, portanto, serem desaprendidas. A escola, como locus, privilegiado da aprendizagem tem papel crucial no processo de cristalização ou de mudanças dessas relações já que é um local de frequência obrigatória de todas as crianças e jovens de 14 a 17 anos, de classes sociais, credos, orientações sexuais, condições físicas e intelectuais diversas. Nela se aprende e compartilha “não só os conteúdos e saberes escolares, mas também valores,

crenças, hábitos e preconceitos raciais, de gênero, de classe e de idade” (GOMES, 2002, p.40).

Por isso, é necessário que se planeje atividades que visem o aprendizado da convivência com as diferenças, o conhecimento de si e do outro, o desenvolvimento de relações respeitadas, a busca cooperativa de soluções e problemas de forma a promover o bem-estar de todos, o exercício da criticidade. Ou seja, deve-se trabalhar com os sujeitos de forma integral, mirando todas as dimensões: intelectual, física, emocional e cultural, em seus aspectos éticos, sociais e psicológicos.

Essa visão integral coaduna com o que está proposto na Base Nacional Curricular Comum que advoga que é necessário que os estudantes adquiram, nas escolas, as competências de

8. Conhecer-se, apreciar-se e cuidar de sua saúde física e emocional, compreendendo-se na diversidade humana e reconhecendo suas emoções e as dos outros, com autocrítica e capacidade para lidar com elas.
9. Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza.
10. Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários. (BRASIL, 2016)

A Educação em Direitos Humanos tem como princípios a dignidade humana, a igualdade de direitos, o reconhecimento e a valorização das diferenças e das diversidades, a laicidade do Estado, a democracia na educação, a transversalidade, a vivência, a globalidade e a sustentabilidade socioambiental. Ela, também, propõe, portanto, “uma educação integral que visa o respeito mútuo, pelo outro e pelas diferentes culturas e tradições” (BRASIL, 2012, p. 496), incluindo todas as pessoas “independentemente do seu sexo; origem nacional, étnico-racial; identidade de gênero, faixa etária, pessoas com deficiência, altas habilidades/superdotação, transtornos globais e do desenvolvimento” (BRASIL, 2012, p. 496).

Os preceitos estabelecidos na Lei 10 639/03 que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), incluindo o artigo 26 A que dispõe sobre a inclusão, no currículo das escolas de ensino fundamental e médio, da temática da História e Cultura Afro-brasileira e Africana, posteriormente, alterado pela lei 11645/08 que inclui na redação o termo culturas e histórias indígenas vêm ratificar e reforçar a necessidade de se construir novas identidades sociais, étnico-raciais e culturais, com vistas à construção de uma sociedade mais equânime e mais plural.

Já a literatura é considerada por Cândido (1995, p. 177) um direito hu-

mano, pois ela humaniza, por organizar as palavras, “a organização da palavra comunica-se ao nosso espírito e o leva, primeiro a se organizar; em seguida, a organizar o mundo”; ao organizar o mundo, a mesma diz, também, o que este é e, conseqüentemente, o que é o ser humano; ao fazê-lo, ajuda a produzir este ser.

Assim, foram selecionado 36 livros (relacionados abaixo) que foram usados como mote para se discutir e se refletir sobre os direitos das crianças, os princípios dos direitos humanos, a valorização das características de cada um, a discriminação, a desigualdade social, adoção, diferentes tipos de famílias, amizade, as culturas indígenas do Brasil, a violência e discriminação de gênero, as relações étnico-raciais, o racismo, a equidade, a igualdade, as diferenças, as relações com o meio ambiente, a construção de ambientes de paz, a empatia, as identidades, o pertencimento étnico-racial, o espírito comunitário, a situação dos refugiados e a democracia.

Tabela 1- Livros utilizados no projeto

| <b>Temas</b>  | <b>Livro</b>   | <b>Resumo</b>  |
|---|--|--|
| Os apelidos maldosos, a discriminação, a valorização das características de cada um | Livro: Nem todas as girafas são iguais<br><br>Autora: Márcia Honora                                    | Tina era uma girafa anã e por isso recebia apelidos que não gostava. Ela tinha o sonho de ser jogadora de basquete, mas a altura não permitia até que algo acontece e ele consegue realizar o sonho de uma maneira surpreendente.  |
| Declaração Universal dos Direitos Humanos   | Livro: Declaração Universal dos Direitos Humanos<br><br>Autores/ Adaptadores: Ruth Rocha e Otávio Roth | O livro foi escrito e ilustrado, procuranso simplificar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos para uma linguagem compreensível para qualquer pessoa.  |
| Os direitos das crianças, famílias miscigenadas                                     | Livro: Minha família é colorida<br><br>Autora: Georgina Martins  | Ângelo não entende como pessoas tão diferentes como um irmão de cabelos lisos, outro de cabelos cacheados, uma mãe de pele branca, uma avó negra podem ser da mesma família. Então ele descobre que herdamos características de pessoas que viveram há muito tempo.  |
| Os direitos das crianças, negligência e discriminação                               | Livro: Um menino invisível<br><br>Autor: José Marcelo Rodrigues Freire                                 | Uma criança abandonada, em situação de rua, não é vista por ninguém até que tenta roubar um pão de queijo em uma padaria.  |
| Os direitos das crianças, adoção  | Livro: O menino que não nasceu da barriga da mãe<br><br>Autora: Carmen Lucia Eiterer                   | Antônio, adotado quando bebê, faz questionamentos e reflexões sobre ser filho e ser mãe.   |
| Os direitos adoção das crianças   | Livro: A melhor família do mundo<br><br>Autor: Susana Lopes  | Carlota mora em um orfanato e recebe a notícia de que será adotada. Ansiosa, não consegue dormir imaginando como seria uma família perfeita.   |
| Família, culturas indígenas do Brasil   | Livro: Kabá Darebu<br><br>Autor: Daniel Munduruku  | Kabá Darebu é um menino indígena que conta com sabedoria e poesia o jeito de ser de sua família Munduruku.   |
| Família, culturas indígenas do Brasil, ética, meio ambiente                         | Livro: Catando piolhos: contando histórias<br><br>Autor: Daniel Munduruku                              | Daniel Munduruku conta nesse livro memórias de infância dele, narrando as tradições de seu povo Munduruku transmitidas pela narrativa oral nos momentos felizes quando, sentado na aldeia, no colo dos mais velhos ou ao pé da fogueira, ouvia histórias enquanto eles catavam piolhos em seus cabelos e lhes faziam carinho na cabeça. O livro tem oito histórias, algumas delas são mitos, outras lendas dos espíritos da floresta e outras lições de vida ou narrativas de memórias das brincadeiras inocentes. |

| Temas   | Livro  | Resumo   |
|---|--|--|
| Violência e discriminação de gênero, refugiados, educação                           | Livro: Malala e seu lápis mágico<br>Autora: Malala Yousafzai                                     | Malala sonhava em ter um lápis mágico para desenhar a felicidade para as pessoas. No entanto, quando teve o direito de ir à escola ameaçado pelo Talibã, ela encontrou forças, e mesmo sem o objeto mágico, para enfrentar obstáculos e transformar o mundo.   |
| Relações de gênero, igualdade, diferenças, empoderamento, empoderamento feminino    | Livro: Menina não entra<br>Autora: Telma Guimarães Castro Andrade                                | Quando um grupo de amigos resolve formar um time de futebol, convidam amigos, vizinhos e parentes e mesmo assim falta um jogador. Fernanda, então se candidata para a função e inicia um dilema: Meninas podem jogar futebol?  |
| Relações de gênero, igualdade diferenças, equidade, sexismo, empoderamento feminino | Livro: Coisa de menina<br>Autora: Pri Ferrari  | O livro questiona o que seria coisa de menina e o que seria coisa de menino, demonstrando que não há regras e que todos podem tudo.  |
| Relações de gênero, masculinidades  | Livro: O menino Nito<br>Autora: Sonia Rosa   | Nito abria um berreiro por tudo e ninguém aguentava mais tanta choradeira. Um dia seu pai o chamou num canto e veio com aquele discurso: “Você é um rapazinho, já está na hora de parar de chorar à toa. E tem mais: homem que é homem não chora.” Essas palavras martelaram na cabeça do Nito. De tal maneira que o menino resolveu parar de chorar. Definitivamente, engoliu todas as lágrimas e contabilizou: tantos choros quando cortou o pé, mais tantos choros quando levou aquela enorme injeção, e assim por diante. Mas como ninguém é de ferro, caiu na cama doente. E só um médico, o Dr. Aymoré resolveu o seu problema: o menino tinha que desachorar todas as lágrimas reprimidas, uma a uma. Os pais do Nito trouxeram duas bacias enormes e além do menino, todos naquela casa choraram juntos. De emoção, de alegria e muito alívio. |
| Meio ambiente   | Livro: Plantando as árvores do Quênia: a História de Wangari Maathai<br>Autora: Claire A. Nivola | Esta é a história da primeira mulher africana a receber o Prêmio Nobel da Paz. A ambientalista queniana Wangari Maathai, fundadora do movimento Cinturão Verde, ganhou o Nobel em 2004 por sua contribuição ao desenvolvimento sustentável, à democracia e à paz. Ela começou com poucas mudas e conseguiu mobilizar toda a população a plantar mais de 30 milhões de árvores no Quênia. Para Maathai, todos podem contribuir para a preservação do planeta: somos parte do problema e podemos nos tornar parte da solução.  |
| Meio ambiente   | Livro: Gente, bicho, planta: o mundo me encanta<br>Autora: Ana Maria Machado                     | O livro reúne três histórias, nem grandes, nem pequenas que mostram que <b>os animais, as pessoas e as plantas</b> são importantes uns para os outros e para a natureza.   |
| Meio ambiente, direitos humanos, sustentabilidade                                   | Livro: Um dia, um rio<br>Autores: André Neves e Léo Cunha  | Um dia, um rio é um lamento, um grito de socorro tardio de um rio indefeso que não tem como reagir ao ser invadido pela lama da mineração que destrói suas águas e as vidas que abriga. O livro traz a fala doce e amargurada de um rio que perdeu sua vocação e sua voz e por isso lamenta sua sina como se cantasse uma triste modinha de viola, recordando o tempo em que alimentava de vida seu leito, suas margens e as regiões por onde passava. Com lirismo e contundência, dialoga sobre o desastre ambiental de Mariana.  |
| Paz, éticas, relações de consumo  | Livro: O rei de quase tudo<br>Autor: Eliardo França  | Esta narrativa escrita e ilustrada por Eliardo França tem como protagonista um rei que quanto mais tinha mais queria. Vivia, por isso, constantemente infeliz e insatisfeito. Após perceber que sua ganância havia deixado o mundo feio, sente-se triste, resolve devolver tudo que tinha tomado para si e ao fazer isso encontrou aquilo que tanto buscava, a paz.  |
| Paz   | Livro: Paz<br>Angela Leite de Souza  | O que é a paz? Como e onde encontrá-la?  |

| <b>Temas</b>   | <b>Livro</b>   | <b>Resumo</b>   |
|--|--|---|
| Diferentes culturas, igualdade, diferenças, equidade         | Livro: Brincadeiras<br>Autor: Kate Petty   | Um livro que mostra similaridades e diferenças nas brincadeiras de países como Rússia, Brasil, Etiópia, Mali e Reino Unido.   |
| Identidade, diferenças                                       | Livro: Flicts<br>Autor: Ziraldo  | Flicts é uma cor “diferente”, que não consegue se encaixar no arco-íris, nas bandeiras e em lugar nenhum, ninguém, a princípio, reconhece seu merecido valor. Ela se conforma de não ter a força do Vermelho, a imensidão do Amarelo, nem a paz que tem o Azul. Contudo, ela descobre que também tem seu lugar no mundo: a Lua.   |
| Identidade, pertencimento étnico-racial, o lápis cor de pele | Livro: Que cor é minha cor?<br>Autora: Martha Rodrigues                            | A personagem a partir de perguntas sobre sua cor, descortina a questão da miscigenação no Brasil e a formação do povo brasileiro.   |
| Identidade, pertencimento étnico-racial                      | Livro: O Cabelo de Lelé<br>Autora: Valéria Belém                                   | O Cabelo de Lelé mostra as indagações de uma garota em relação a seu cabelo cheio de cachinhos e relata sua tristeza ao não saber lidar com eles. Cansada e sem saber o que fazer, Lelé encontra seus cabelos nos livros de história e gosta do que vê.   |
| Identidade afrodescendente                                   | Livro: Minha mãe é negra sim!<br>Autora: Patrícia Santana                          | O garoto Eno é levado a se perguntar pela sua origem quando percebe o racismo da professora dele que sugere que ele pinte o desenho da mãe, negra, de amarelo por ser uma cor mais bonita.  |
| Racismo, preconceito, empatia                                | Livro: A cor da vida<br>Autora: Semíramis Paterno                                  | Por meio de um jogo poético com as cores, duas crianças mostram para suas mães que a luta pela igualdade não significa apagar as diferenças.  |
| Escravidão negra, luta pela libertação do povo negro         | Livro: Zum Zum Zumbiiiiiiii<br>Autora: Sônia Rosa                                  | É feriado! Hoje tem bolo, suco de laranja e brincadeira de pião lá em casa. Mas por que hoje é um dia tão importante? Ora, porque hoje é dia 20 de novembro, Dia da Consciência Negra, dia de Zumbi dos Palmares. Você sabe quem foi esse herói que lutou contra a escravidão no Brasil?  |
| Escravidão negra, protagonismo negro                         | Livro: Quando a escrava Esperança Garcia escreveu uma carta<br>Autora: Sônia Rosa  | Esperança Garcia, uma mulher escravizada, morava com sua família (marido e filhos) na Fazenda dos Algodões. Seus senhores, padres jesuítas lhe ensinou a ler e a escrever, antes de voltarem para a Europa. Mais tarde, ela teve de deixar a Fazenda para trabalhar como cozinheira na casa do Capitão Antônio Vieira de Couto. Sendo obrigada a viver longe do marido e de parte dos filhos, além de sofrer e ver os filhos sofrerem maus tratos constantes, resolve escrever uma carta para o governador, expondo sua indignação com a situação.  |
| Racismo, luta antirracista                                   | Livro: O ônibus de Rosa<br>Autor: Fabrizio Silei e Maurizio Quarello               | Um senhor leva o neto para conhecer o Museu Ford, em Detroit, com a intenção de mostrar ao menino um velho ônibus em exposição, dentro do qual o avô testemunhou uma das cenas mais extraordinárias de sua vida. Esse é o pretexto para o avô rememorar a história da segregação racial no sul dos Estados Unidos. Sentado novamente ali, onde esteve em 1955, ele se emociona ao contar a história de Rosa Parks, uma mulher negra como eles, que desafiou a ordem preestabelecida quando se recusou a ceder seu assento a um homem branco. E mais: mostra ao neto como o gesto corajoso daquela mulher frágil ajudou a mudar o rumo da história |
| Racismo, luta antirracista                                   | Livro: Madiba: o menino africano<br>Autor: Rogério Andrade Barbosa                 | Admirado por inúmeras gerações em países por todo o mundo, Nelson Mandela é aqui apresentado pelos caminhos da infância, com a delicadeza e a força que só um grande líder traz.  |
| Racismo, luta antirracista                                   | Livro: Nelson Mandela: o prisioneiro mais famoso do mundo<br>Autor: Seong Eun Gang | Esta obra traz a história de Nelson Mandela, que recebeu o Nobel da Paz pelos esforços desenvolvidos no sentido de acabar com a segregação racial e, em maio de 1994, tornou-se o presidente da África do Sul, após ter ficado preso durante décadas.   |

| <b>Temas</b>  | <b>Livro</b>  | <b>Resumo</b>  |
|---|---|--|
| Identidade, pertencimento étnico-racial             | Livro: O mundo no black power de Tayó<br>Autora: Kiusam de Oliveira | Tayó é uma menina negra que tem orgulho do cabelo crespo com penteado black power, enfeitando-o das mais diversas formas e encontrando nele a força necessária para superar a discriminação e o racismo.   |
| Espírito comunitário, empatia                       | Livro: Ubuntu: eu sou porque nós somos<br>Autor: Pedro Sarmento     | O livro traz explica de forma poética a explicação da filosofia Ubuntu que trata de se compreender o outro como uma continuação de si mesmo e de resgatar o espírito comunitário, pois pensando no bem de todos é que se pensa no próprio bem.   |
| Holocausto, família, discriminação                  | Livro: Fumaça<br>Autores: Antón Forte e Joanna Concejo              | O livro é narrado por um menino anônimo, um garoto sem nome, como milhares de outros que também tiveram medo, saudade, fome, frio; como milhares de outros que foram arrancados de suas casas, levados para os trens, jogados em quartos com camas de palha, obrigados a trabalhar e a servir como experimento para os nazistas; como milhares de outros que viraram fumaça. |
| Refugiados, família, educação, diferenças culturais | Livro: Um outro país para Azzi<br>Autora: Sarah Garland             | Azzi e seus pais correm perigo e precisam fugir às pressas, deixando para trás sua casa, seus parentes, seus amigos, seus trabalhos e sua cultura. Ao embarcarem rumo a um país desconhecido, levam, além da pouca bagagem, a esperança de uma vida mais segura.   |
| Desigualdade  | Livro: Os invisíveis<br>Autores: Tino Freitas e Renato Moriconi     | Com muita sensibilidade, Tino Freitas e Renato Moriconi tratam sobre um tema bastante complexo na sociedade brasileira - a invisibilidade social. Contam a história de um menino que enxergava pessoas que seus familiares não viam. Até que o tempo passou.   |
| Democracia, teocracia                               | Livro: O reizinho mandão<br>Autora: Ruth Rocha                      | Um reizinho mandão (que no fundo era um menino mal-educado e mimado) mandava todo mundo calar a boca. De medo, as pessoas calavam. E calaram tanto que esqueceram como falar. Sério, ninguém mais no reino sabia dizer nada.   |
| Desrespeito religioso, racismo                      | Livro: Minhas contas<br>Autor: Luiz Antonio                         | Minhas contas tematiza o desrespeito religioso ao contar a história de uma amizade abalada pelo preconceito. O livro revela-se ainda uma bonita celebração da cultura africana, tão importante para a formação da identidade brasileira.   |

Fonte: Elaborada pela autora

Após cada leitura, foram feitas discussões e cada estudante fez o registro, que podia ser escrito ou ilustrado, do que foi mais significativo para cada um. Uma turma de 4º ano desenvolveu, a peça teatral Malala cujo texto foi escolhido e adaptado pelos próprios estudantes que o fizeram pela admiração que a menina paquistanesa que lutou pelo direito de estudar e se tornou a pessoa mais jovem da História a receber o Prêmio Nobel da Paz suscitou.

Avaliou-se que os resultados do projeto foram bastante positivos, tanto pelas discussões, quanto pelos registros realizados ou pelas mudanças atitudinais observadas ao longo do ano por parte dos estudantes.

## Considerações finais

Por saber que resultados mais efetivos seriam alcançados por uma Educação em Direitos Humanos integrada no dia-a-dia, nas diferentes dimensões da escola e deve ser pautada por todo corpo docente, o projeto não teve a pretensão de monopolizar, de forma alguma, as temáticas em questão, mas de criar mais um espaço/tempo para afetar as formas de sentir, conhecer e agir, a partir de discussões e reflexões suscitadas nos textos literários. Ele foi exe-

cutado com a certeza de que a construção de um mundo melhor é possível se cada um fizer a sua parte.

## Referências

ANDRADE, Telma Guimarães Castro. **Menina não entra**. São Paulo: Editora do Brasil, 2007.

ANTONIO, Luiz. **Minhas contas**. São Paulo: Cosac & Naify, 2008.

BARBOSA, Rogério Andrade. **Madiba: o menino africano**. São Paulo: Cortez, 2016.

BELÉM, Valéria. **O cabelo de Lelé**. São Paulo: IBEP Jr., 2007.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Segunda versão revista. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2016. Disponível em: Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. **Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004**. Brasília, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 22 de junho de 2004, Seção 1, p. 11.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. **Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de maio de 2012**. Brasília, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 31 de maio de 2012, Seção 1, p. 48.

BRASIL. **Lei nº 11645 de 10 de março de 2008**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.

CÂNDIDO, Antonio. O direito à literatura. In: CÂNDIDO, Antonio. **Vários escritos**. São Paulo: Duas Cidades, 1995.

CONCEJO, Antón Forte e Joanna. **Fumaça**. Curitiba: Positivo, 2012.

CUNHA, Léo. **Um dia, um rio**. São Paulo: Pulo do gato, 2016.

EITERER, Carmem Lucia. **O menino que não nasceu da barriga da mãe**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2007.

FERRARI, Pri. **Coisa de menina**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2016.

FRANÇA, Eliardo. **O rei de quase tudo**. Global Editora, 2011.

FREIRE, José Marcelo Rodrigues. **Um menino invisível**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2006.

FREITAS, Tino; MORICONI, Renato. **Os invisíveis**. São Paulo: Casa da palavra, 2013.

GANG, Seong Eun. **Nelson Mandela: o prisioneiro mais famoso do mundo**. Rio

de Janeiro: Pallas, 2011.

GARLAND, Sarah. **Um outro país para Azzi**. São Paulo: Pulo do gato, 2012.

GOMES, Nilma Lino. **Educação, identidade negra e formação de professores/as: um olhar sobre o corpo negro e o cabelo crespo**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.29, n.1, p. 167-182, jan./jun. 2003.

HONORA, Márcia. **Nem todas as girafas são iguais**. São Paulo: Ciranda Cultural, 2008.

KATE, Petty. **Brincadeiras**. São Paulo: Comboio de Corda, 2008.

LOPES, Susana. **A melhor família do mundo**. São Paulo: Base Sistema Educacional, 2010.

MACHADO, Ana Maria. **Gente, bicho, planta: o mundo me encanta**. São Paulo: Global Editora, 2009.

MARTINS, Georgina. **Minha família é colorida**. São Paulo: Comboio de Corda, 2011.

MUNDURUKU, Daniel. **Catando piolhos: contando histórias**. São Paulo: Brink book, 2006.

MUNDURUKU, Daniel. **Kabá Darebu**. São Paulo: Brink book, 2001.

NIVOLA, Claire A. **Plantando as árvores do Quênia: a História de Wangari Maathai**. São Paulo: SM, 2010.

OLIVEIRA, Kiusam de. **O mundo no black power de Tayó**. São Paulo: Peirópolis, 2013.

PATERNIO, Semíramis. **A cor da vida**. São Paulo: Lê, 1997.

PEREIRA, Rosa Vani. **Aprendendo valores étnicos na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

ROCHA, Ruth; ROTH, Otávio. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Salamandra, 2010.

ROCHA, Ruth. **O rezinho mandão**. Rio de Janeiro: Salamandra, 2013.

RODRIGUES, Martha. **Que cor é minha cor?** Belo Horizonte: Mazza Edições, 2006.

ROSA, Sônia. **O menino Nito: então, homem chora ou não?** Rio de Janeiro: Pallas, 2008.

ROSA, Sônia. **Quando a escrava Esperança Garcia escreveu uma carta**. Rio de Janeiro: Pallas, 2012.

ROSA, Sônia. **Zum Zum Zumbiiiiiiii**. Rio de Janeiro: Pallas, 2016.

SANTANA, Patrícia. **Minha mãe é negra sim!** Belo Horizonte: Mazza Edições, 2008.

SARMENTO, Pedro. **Ubuntu: eu sou porque nós somos**. Rio de Janeiro: Viajante do tempo, 2013.

SILEI, Fabrizio; QUARELLO, Maurizio. **O ônibus de Rosa**. São Paulo: SM, 2011.

SOUZA, Angela Leite de. **Paz**. Belo Horizonte: Abacatte, 2018.

YOUSAFZAI, Malala. **Malala e seu lápis mágico**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018.

ZIRALDO. **Flicts**. São Paulo: Melhoramentos, 2000.

# BULLYING ESCOLAR: UMA VIOLAÇÃO À DIGNIDADE DA CRIANÇA

**Cristiane Aparecida Stoeberl**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Universidade da Região de Joinville.  
Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade  
Católica do Paraná. Professora de Direito na Graduação da Universidade da Região  
de Joinville. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançado em Direito Internacional  
e Desenvolvimento Sustentável da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.  
Advogada

## **Resumo:**

Este artigo tem por objetivo investigar de que forma o *bullying* praticado no ambiente escolar viola a dignidade da criança. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, desenvolvida a partir dos estudos de Oweus (1993) e Smith (2002), bem como da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). O *bullying* é conceituado como uma conduta de perseguição física e/ou psicológica praticada por um aluno ou aluna contra outro(a), de forma intencional, repetitiva e negativa, que coloca a vítima em uma posição da qual dificilmente poderá sair sozinha. Os resultados da pesquisa demonstram que o *bullying* causa severo sofrimento psicológico e reatividade fisiológica à vítima, violando a integridade física e psíquica da criança, prejudicando o seu desenvolvimento integral e o processo de aprendizagem, além de impedir a construção de relações sociais saudáveis, de amizade, de desfrutar das condições de liberdade e igualdade que integram o valor da dignidade da humana.

**Palavras-chave:** *Bullying* Escolar; Direitos da Criança; Dignidade da Pessoa Humana.

## **Considerações Introdutórias**

As investigações sobre o bullying surgiram na década de 1970, tendo como principal referência os estudos realizados por Dan Oweus (1993). Contudo, isso só foi possível após a criança ter se tornado objeto central das pesquisas, quando, então, a sociedade e a comunidade científica se voltaram para o tema da violência, também presente no âmbito escolar.

Descoberto primeiramente em alguns países da Europa, o *bullying* foi observado em diversas escolas pelo mundo. Segundo Fante (2005), esse fenô-

meno passou a ser investigado no Brasil somente em 1997 nas escolas do Rio Grande do Sul, e em 2002 nas escolas do Rio de Janeiro pela Associação Brasileira de Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA).

Em relação à violência, as pesquisas realizadas na área da psiquiatria (FONTSERÈ, 2012) e da neurologia (PUJOL *et al*, 2018) revelam que o trauma sofrido na infância, fase em que a pessoa se encontra em desenvolvimento, pode causar danos irreversíveis e irreparáveis, privando a criança da chance de ter uma vida saudável, além de um convívio social e familiar que contribua para o seu crescimento e dignidade.

A dignidade da pessoa humana, nas lições de Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 60), refere-se à “qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade”, e implica num “complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável”, propiciando-lhe e promovendo-lhe “a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.

Em que pese os direitos humanos e dignidade da pessoa terem sido reconhecidos e reafirmados através da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), é preciso considerar que a criança só foi reconhecida como sujeito de direitos a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), que a ela atribuiu a titularidade de todos os direitos, como os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, bem como o caráter de indivisibilidade (PIOVESAN, 2014). Muitos desses direitos eram até então reservados somente aos adultos, dentre eles a liberdade, a igualdade, o direito de se expressar livremente etc. Explica-se, dessa forma, a razão pela qual as pesquisas sobre a crianças e a legislação de proteção, bem como o desenvolvimento de políticas públicas para a prevenção e combate ao abuso e à violência contra as pessoas que compõem esse público se deu tão tardiamente.

Outro ponto importante a ser mencionado nesta introdução é que a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) também considerou as especificidades da criança em relação à vulnerabilidade, demandando cuidados especiais. Piovesan (2014, p. 450) afirma que os Estados-partes, ao ratificarem a Convenção, comprometeram-se “a proteger a criança de todas as formas de discriminação e assegurar-lhe assistência apropriada”.

A comunidade internacional, nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), convencionou considerar como criança toda pessoa com menos de dezoito anos de idade, garantindo-lhe a proteção integral e todos os direitos fundamentais, todas as oportunidades e facilidades para o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social, em condições de liberdade e de dignidade, sem discriminação ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vive. A violência

foi tratada especificamente no art. 5, colocando a criança a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. E, através do art. 18, estendeu a todos o dever de “velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”.

Dessa forma, mais do que o direito à vida, a criança tem direito a uma vida digna. Afinal, o que é a vida sem dignidade? A dignidade da pessoa humana como princípio universal, nesse contexto, tem como fundamento a própria criança (como um fim em si mesma), pessoa em processo de desenvolvimento; ela é sua razão de ser. O direito à dignidade da criança está intrinsecamente relacionado a seu direito à liberdade e ao respeito. Prezar pela sua dignidade também é garantir o respeito à sua identidade e especificidades.

### **Bullying: Conceito, Características e Consequências**

Fenômeno que se distingue de outras formas de violência, como aquelas cometidas por adultos e até mesmo pelo próprio Estado, o *bullying* (expressão inglesa que advém de *bully*, que significa “valentão”), também chamado de “intimidação aluno-a-aluno” por Smith (2002, p. 188), envolve a prática reiterada e/ou cumulativa de atos de violência entre pares, seja física, verbal, psicológica, sexual, etc.).

Tão antiga quando a própria escola (FANTE, 2005), essa forma de violência começou a ser investigada em diversos países como Escandinávia, Japão, Reino Unido, Irlanda e, posteriormente, na Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos (SMITH, 2002). No final da década de 1970 foi identificada na Suécia (SILVA, 2009), e desde então vem sendo estudada por estar presente nas escolas do mundo todo, independentemente de sua localização, cultura ou poder aquisitivo.

Por ocorrer justamente no lugar que deveria proporcionar um ambiente seguro e saudável às crianças, a violência nas escolas passou a ser motivo de preocupação e objeto de investigação (BRITO, 2014), que se intensificou na década de 1980. Constatou-se a partir daí que muitas das brincadeiras feitas de forma espontânea entre os alunos ultrapassavam os limites e não poderiam mais ser toleradas (SILVA, 2010):

Desde a década de 80, na Europa, os pesquisadores da mente humana iniciaram a nobre tarefa de nomear determinadas condutas de jovens entre si, dentro de seus universos acadêmicos. Esses estudos fizeram a distinção entre as brincadeiras naturais e saudáveis, típicas da vida estudantil, daquelas que ganham requintes de crueldade e extrapolam todos os limites de respeito pelo outro. As brincadeiras acontecem de forma natural e espontânea entre os alunos. Eles brincam, “zoam”, colocam apelidos uns nos outros, tiram “sarros” dos demais e de si mesmos, dão muitas risadas e se divertem. No entanto, quando “as brincadeiras” são realizadas repletas de segundas intenções” e de perversidade, eles se tornam verdadeiros atos

de violência que ultrapassam os limites suportáveis de qualquer um. (SILVA, 2010, p. 13).

O professor Peter K. Smith (2002), membro honorário da Rede Europeia *Antibullying* e da Aliança *Antibullying* no Reino Unido, considera esse fenômeno a partir de um termo geral que chama de “intimidação”, e quando se trata da intimidação praticada entre colegas, adota a terminologia “intimação aluno-a-aluno”. Smith (2002) explica que o *bullying* é caracterizado pela repetição e pelo desequilíbrio de poder:

A intimidação geralmente é vista como um subconjunto dos comportamentos agressivos, sendo caracterizada por sua natureza repetitiva e por desequilíbrio de poder [...]. Esses comportamentos geralmente são vistos como repetitivos, ou seja, a mesma vítima é tomada como alvo inúmeras vezes. Além disso, por uma ou mais razões, a vítima não consegue se defender com facilidade. Ele ou ela pode estar em minoria, pode ser de menor tamanho ou força física, ou apresentar menos flexibilidade psicológica que o autor ou os autores da intimidação. (SMITH, 2002, p. 187).

Os motivos para a prática do *bullying* podem ser de ordem social, cultural e/ou econômica, a qual tende a “reproduzir as assimetrias e hierarquias de *status* presentes na sociedade” (SILVA; COSTA, p. 653). No entendimento da organização americana *Nemours Foundation* (KIDS HEALTH, 2013), crianças que têm necessidade de se reafirmar intimidam outros colegas com o objetivo de se sentirem mais importante e populares. Para atingi-lo, elegem alguém mais frágil física ou emocionalmente, ou por parecer diferente de alguma forma. Em outros casos, os agressores apenas repetem o comportamento violento vivenciado em seu meio social e até mesmo em seus lares.

Alguns fatores e características pessoais também contribuem para a criança se tornar alvo ou vítima de *bullying*. Smith (2011) aponta alguns, como ter poucos amigos; não contar com a simpatia dos colegas e da escola; ter família superprotetora; ter alguma necessidade especial, educacional ou característica física fora dos padrões; não ser da etnia branca; não ter comportamento heteronormativo.

Como dito anteriormente, o *bullying* apresenta como características próprias a repetição e o desequilíbrio de poder, mas diversas ações podem ser investidas pelo agressor contra uma mesma vítima, segundo Smith (2011): *físicas* (chutar, empurrar, bater, tomar objetos pessoais); *verbais* (implicar, insultar, constranger, apelidar de forma pejorativa); *exclusão social* (ignorar, excluir a vítima de atividades e brincadeiras, demonstrar hostilidade); e *indiretas* (espalhar boatos maldosos e desqualificantes, ordenar ou dizer um colega para não brincar com outro).

No Brasil, um passo importante foi dado com o advento da Lei nº 13.185, de 06 de novembro de 2015, primeira lei federal a tratar do assunto

e que instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*). O art. 1º, § 1º, atribuiu à expressão inglesa *bullying* o nome de intimidação sistemática, conceituando-a como todo ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo, sem motivação evidente, praticado por indivíduo ou grupo, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidá-la. Essa lei, conhecida como Lei Antibullying, apresenta uma classificação semelhante à de Smith (2011) para os atos de intimidação sistemática:

Art. 3º A intimidação sistemática (**bullying**) pode ser classificada, conforme as ações praticadas, como:

I - verbal: insultar, xingar e apelidar pejorativamente;

II - moral: difamar, caluniar, disseminar rumores;

III - sexual: assediar, induzir e/ou abusar;

IV - social: ignorar, isolar e excluir;

V - psicológica: perseguir, amedrontar, aterrorizar, intimidar, dominar, manipular, chantagear e infernizar;

VI - físico: socar, chutar, bater;

VII - material: furtar, roubar, destruir pertences de outrem;

VIII - virtual: depreciar, enviar mensagens intrusivas da intimidade, enviar ou adulterar fotos e dados pessoais que resultem em sofrimento ou com o intuito de criar meios de constrangimento psicológico e social. (BRASIL, 2015, grifo no original).

Apesar dos estudos e investigações já realizados, a identificação desse tipo de violência se revela um verdadeiro desafio, pois a maioria dos atos de *bullying* ocorrem fora da visão e da percepção dos professores ou adultos responsáveis. Além do que, as vítimas não reagem às agressões sofridas ou aceitam caladas por considerar como parte do crescimento (LD ONLINE, 1998). No entanto a sua identificação é de suma importância, especialmente porque as escolas são responsáveis por assegurar medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate ao *bullying*, pois as consequências afetam tanto as vítimas quanto os agressores, contudo são as crianças que sofrem a intimidação as mais prejudicadas.

As consequências de âmbito psicológico ou social mais comumente atribuídas às vítimas são diminuição ou perda da autoestima, aumento do sentimento de insegurança, elevação da ansiedade e depressão. Além disso, a sensação de insegurança que se cria tende a diminuir o interesse pelo ensino e a motivação para frequentar as aulas, comprometendo, assim, o rendimento, a aprendizagem e a frequência escolar e provando, por sua vez, evasão, nervosismo, dificuldade de concentração e até mesmo possibilidade de automutilação e tendências suicidas. (SILVA; COSTA, 2016, p. 652).

No ensaio *A Crise na Educação*, Arendt (2001) aponta a perda da autoridade dos adultos como um dos fatores para a crise na educação e isso faz com que a criança fique sob a autoridade do próprio grupo a que pertence,

que determinará o que deve ou não fazer. Dessa forma a pensadora considera que a criança acaba sendo banida do mundo dos adultos e entregue a si mesma ou à tirania do seu próprio grupo, a qual se revela sempre mais forte do que a tirania de um único indivíduo, pois devido à superioridade numérica não pode se revoltar e discutir. Em qualquer uma dessas situações, restar-lhe-á apenas o conformismo, pois ficará impedida de escapar para qualquer outro mundo porque lhe é negado o acesso ao mundo dos adultos.

A autoridade de um grupo, mesmo que este seja um grupo de crianças, é sempre consideravelmente mais forte e tirânica do que a mais severa autoridade de um indivíduo isolado. Se a olharmos do ponto de vista da criança individual, as chances dessa se rebelar ou fazer qualquer coisa por conta própria são praticamente nulas; ela não se encontra mais em uma luta bem desigual com uma pessoa que, é verdade, tem absoluta superioridade sobre ela, mas no combate a quem pode, no entanto, contar com a solidariedade das demais crianças, isto é, de sua própria classe; em vez disso, encontra-se na posição, por definição irremediável, de uma minoria de um em confronto com a absoluta maioria dos outros. Poucas pessoas adultas são capazes de suportar uma situação dessas, mesmo quando ela não é sustentada por meio de compulsão externos; as crianças são pura e simplesmente incapazes de fazê-lo. (ARENDDT, 2001, p. 230).

Na prática do *bullying*, observa-se que a vítima se encontra sob a constante dominação e tirania de seu próprio grupo, liderado pelo agressor, e não tem condições de sair dessa relação abusiva sozinha, motivo pelo qual precisa da intervenção dos adultos, dos professores, pedagogos e diretores. Tomando conhecimento do fato, a omissão e até mesmo a recusa por parte dos educadores em adotar medidas para pôr fim e prevenir os atos de violência caracteriza não só grave conduta sujeita às medidas legais cabíveis, mas também perecimento dos princípios e da razão de existência da própria escola. Sobre isso Arendt (2001, p. 239) explica que “qualquer pessoa que se recuse a assumir a responsabilidade coletiva pelo mundo não deveria ter crianças, e é preciso proibi-la de tomar parte em sua educação”.

Os danos causados às vítimas podem ser nefastos e se estender para muito além da vida escolar. Fante (2005) ainda afirma que a superação do trauma dependerá da habilidade relacional e das características pessoais da criança, podendo não ocorrer. Nesse caso, as consequências poderão ser ainda piores:

A não-superação do trauma poderá desencadear processos prejudiciais ao seu desenvolvimento psíquico, uma vez que a experiência traumatizante orientará inconscientemente o seu comportamento, mais para evitar novos traumas do que para buscar sua auto-superação. Isso afetará o seu comportamento e a construção dos seus pensamentos e de sua inteligência, gerando sentimentos negativos e pensamentos de vingança, baixa auto-estima, dificuldades de apren-

dizagem, queda do rendimento escolar, podendo desenvolver transtornos mentais e psicopatologias graves, além de sintomatologia e doenças de fundo psicossomático, transformando-a em um adulto com dificuldades de relacionamentos e com outros graves problemas. Poderá também desenvolver comportamentos agressivos ou depressivos e, ainda, sofrer ou praticar *bullying* no seu local de trabalho, em fases posteriores da vida. (FANTE, 2005, p. 79).

Nos casos mais graves, o trauma provocado pelo *bullying* poderá causar danos neurológicos na vítima. É o que aponta a pesquisa liderada por Jesús Pujól (PUJOL *et al*, 2018), médico e diretor de pesquisas da Unidade de Ressonância Magnética do serviço de Radiologia do Hospital del Mar de Barcelona (Espanha), segundo a qual o estresse emocional e as experiências traumáticas na infância foram associados ao desenvolvimento de psicopatias e doenças mentais. Publicado na revista científica *Psychological Medicine (Cambridge University)*, o estudo concluiu que o estresse emocional vivido por crianças pode acarretar a maturação acelerada das regiões dos lobos temporal (relacionadas às emoções) e frontal (das funções cognitivas), mecanismo desencadeado para a proteção em circunstâncias que lhes causam sofrimento, levando ao bloqueio da associação entre emoção e cognição na tomada de decisões (raciocínio) e fazendo com que as vítimas desenvolvam psicopatias caracterizadas pela ausência de freio emocional.

Outros estudos na área da psiquiatria têm associado experiências traumáticas na infância com a esquizofrenia (FONTSERÈ, 2012). Nesse sentido, a pesquisa realizada por Boreu *et al* (2009) concluiu que o *bullying*, assim como o abuso sexual infantil, é um fator causal de psicose e esquizofrenia. Esse estudo apontou, ainda, que as crianças com psicopatia e que sofreram algum trauma, em geral apresentam sintomas mais graves e precisam ser hospitalizadas com mais frequência do que aquelas que não têm histórico de traumas.

Consequências graves também podem advir ao agressor ou autor do *bullying*:

[...] o agressor experimenta a sensação de consolidação de suas condutas autoritárias (mesmo sem imaginar que esse resultado será prejudicial aos seus futuros familiares), tendo, como resultados previstos: o distanciamento e a falta de adaptação aos objetivos escolares, a supervalorização da violência como forma de obtenção de poder, o desenvolvimento de habilidades para futuras condutas delituosas – caminho que pode conduzi-lo ao mundo do crime –, além da projeção dessas condutas violentas na vida adulta, tornando-se pessoa de difícil convivência nas mais diversas áreas da vida: pessoal, profissional e social. (FANTE, 2005, p. 80).

Esses são alguns dos fatores de risco e consequências relacionadas ao *bullying*, os quais, além de comprometer o desenvolvimento das crianças envolvidas, afetam negativamente a escola, a família e a sociedade como um

todo. Por essa razão demandam uma ação conjunta de todos os setores da sociedade e políticas do Estado para o desenvolvimento de mecanismos de combate, prevenção e conscientização sobre todas as formas de violência no contexto escolar, muitas das quais se fazem presente na vida escolar da criança de forma sistemática.

## Considerações Finais

Através de uma breve introdução, este artigo procurou situar o leitor acerca do contexto histórico e da importância do reconhecimento da criança como sujeito de direitos, bem como de sua centralidade como objeto de pesquisa. A partir de então, especialmente com o advento da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a investigação acerca da violência contra a criança se intensificou, alcançando o espaço escolar.

A partir das pesquisas realizadas na Europa na década de 1970, destacando-se o estudo do professor Dan Oweus (1993), um fenômeno com características próprias foi identificado: o *bullying*. Trata-se de uma conduta repetitiva praticada por um indivíduo contra outro(s), numa relação de poder, com o objetivo de lhe(s) intimidar e causar sofrimento. As consequências desse tipo de violência podem envolver desde o isolamento social, diminuição do rendimento escolar e depressão a comprometimento das funções cognitivas e desencadeamento precoce de psicopatias, como a esquizofrenia.

Em razão das consequências e danos causados, especialmente às vítimas, que podem ou não superar o trauma da violência, o *bullying* viola a dignidade da criança ao lhe privar de um espaço de aprendizado e convivência saudável, que proporcione as condições necessárias para ao seu desenvolvimento integral nas dimensões física, emocional, intelectual, social e cultural, em um ambiente que lhe proteja de qualquer tipo de violência para o exercício da liberdade de expressão, criatividade, desenvolvimento de habilidades e capacidades.

## Referências

ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 5. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BOREU, Quintí F. et al. Trauma infantil y esquizofrenia. **Psiquiatria Biológica**, 2009; 16(3): 136-8.

BRASIL, (2015). **Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015**.

BRITO, Leila Maria Torraca de. **Bullying e cultura de paz no advento da nova ordem econômica**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

FANTE, Cleo. **Fenômeno bullying: como prevenir a violência nas escolas e educar para a paz**. 2. ed. Campinas: Versus Editora, 2005.

FONTSERÉ, Helga Masramon *et al.* Esquizofrenia y disociación: el trauma infantil

em la etiología de los síntomas. **Psiquiatria Biológica**, v. 19, s. 1, dec. 2012, p. 59-61.

KIDS HEALTH. **Helping Kids Deal With Bullies**. Reviewed by: D'Arcy Lyness, 2013. Disponível em: <https://kidshealth.org/en/parents/bullies.html?WT.ac=pairedLink>. Acesso em 20 nov. 2020.

LD ONLINE. **Bullying**: peer abuse in schools. Source: preventing bullying - A Manual for Schools and Communities US Department of Education 11/3/1998.

PUJOL, Jesus et al. The contribution of brain imaging to the understanding of psychopathy. **Psychological Medicine**. v. 49, issue 1. pp. 20-31, 2018. Acesso em 20 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

OWEUS, Dan. **Bullying at school**: What we know and what we can do. Cambridge, MA: Blackwell 1993.

PIOVESAN, Flavia; PIROTTA, Wilson Ricardo Buqueti. Os direitos humanos das crianças e dos adolescentes no direito internacional e no direito interno. In: PIOVESAN, Flavia. **Temas de direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Ana Beatriz Barbosa. **Bullying: mentes perigosas nas escolas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

SILVA, Cíntia S. e; COSTA, Bruno L. D. Opressão nas escolas: o bullying entre estudantes do ensino básico. **Cadernos de pesquisa**, v. 1, n. 1, p. 638-663, set. 2016.

SMITH, Peter K. Intimidação por colegas e maneiras de evitá-la. In E. Debarbieux; C. Blaya, **Violência nas escolas e políticas públicas**. Brasília: UNESCO, 2002.

# PROJETO 3I: MEDIAÇÃO INTERCULTURAL, INCLUSÃO E EDUCAÇÃO

**Isabel Sofia Fernandes Moio**

Técnica de Orientação, Reconhecimento e Validação de Competências. Centro Qualifica do Agrupamento de Escolas de Pombal. Doutorada em Ciências da Educação (especialidade de Educação Permanente e Formação de Adultos). Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX – Universidade de Coimbra

## **Resumo:**

O Programa Escolhas centra-se na promoção da inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis e visa a igualdade de oportunidades, inclusive educativas. Em 2017, o município de Pombal assinou um protocolo que previa a execução de atividades destinadas a crianças e jovens da comunidade cigana desta cidade. O Projeto 3I (Intervir, Integrar e Incluir), inserido nesse Programa, visa uma mudança de atitude face à escola desses/as alunos/as. Com este estudo auscultou-se a opinião de Facilitadores/as do município relativamente ao Projeto 3I e identificaram-se as mais-valias do desempenho dessa função. Para tal, foi realizada uma entrevista focalizada de grupo. Os resultados sugerem que a sua intervenção contribuiu para que os/as alunos/as da comunidade cigana perspetivassem mais positivamente a sua relação com a escola e concluiu-se que os/as Facilitadores/as consideram ter assumido um papel essencial, promovendo uma real Educação para os Direitos Humanos.

**Palavras-chave:** Projeto 3I; Comunidade cigana; Inclusão; Educação.

## **A mediação (inter)cultural no reforço do direito à educação**

Nas secções seguintes falar-se-á da comunidade cigana e o acesso desta à educação, do Programa Escolas (fazendo uma breve contextualização) e da importância da mediação (inter)cultural enquanto estratégia de mediação.

## **Comunidade cigana e acesso à educação**

A educação é um dos direitos consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo que a participação de todas as pessoas, numa condição de igualdade de oportunidades, é um indiscutível exercício de cidadania.

nia. Também a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) se posiciona claramente em relação a este direito, referindo que “é da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares” (p. 3068).

As últimas duas décadas têm sido permeáveis a este desígnio e o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, que estabelece o regime legal para a educação inclusiva, convoca o sistema educativo para encontrar respostas para a participação e o sucesso de todos/as os/as alunos/as. Segundo a Direção-Geral da Educação (doravante DGE) (2019), apenas desta forma é possível garantir a inclusão e o sucesso educativo de todos/as.

As comunidades ciganas encontram-se, historicamente, entre aquelas em que este trabalho carece de maior consolidação, pois o sucesso escolar das crianças e jovens ainda contrasta com o insucesso e a desistência precoce de muitos estudantes (DGE, 2019). Para Magano e Mendes (2016), apesar dos esforços levados a efeito através de algumas políticas sociais e educativas, a maioria das pessoas de comunidades ciganas continua a apresentar baixos níveis de escolaridade, elevadas taxas de insucesso escolar e abandono escolar.

O preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013 refere que as pessoas das comunidades ciganas encontram-se em Portugal há cerca de 500 anos, sendo conhecidas as dificuldades experienciadas no que respeita à inserção social. Opinião idêntica é partilhada por Cortesão, Stoer, Casa-Nova e Trindade (2005), ao referirem que, se procedermos a uma análise socio-histórica acerca da permanência desta comunidade em Portugal, é possível verificar que “essa história é feita de lutas, conflitos e persistências, reveladoras das representações sociais negativas da sociedade maioritária em relação a este povo” (p. 17). Casa-Nova (2006) sublinha que o elevado absentismo escolar de crianças e jovens de comunidades ciganas tem sido considerado, sobretudo desde a década de 90 do século XX, um problema de cariz social identificado por entidades públicas, docentes e técnicos/as superiores.

É de salientar que os últimos anos têm sido produtivos na criação de iniciativas que visam o fortalecimento da relação entre as comunidades ciganas e a escola, o que legitima a existência de políticas educativas promotoras da inclusão e do sucesso educativo de todas as crianças e jovens da comunidade cigana (DGE, 2019). A título de exemplo, a DGE (2019) identifica o aumento do número de crianças das comunidades ciganas a frequentar a educação pré-escolar, o aumento da taxa de escolarização (com destaque para o ensino básico) e o número crescente de jovens que acedem ao ensino superior. No entanto, estes indicadores não significam que os esforços devam cessar, pois é necessário desenvolver mecanismos (ou adaptar os existentes), tendo em consideração as características e as especificidades culturais das comunidades ciganas, de forma a assegurar uma efetiva educação de qualidade, a conclusão da escolaridade obrigatória e o acesso à aprendizagem ao longo da vida (Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013). É ainda através desta Resolu-

ção que é aprovada a *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020* (ENICC), assumindo como meta a promoção da melhoria dos indicadores de bem-estar e de integração das pessoas de comunidades ciganas. Esta Estratégia elege várias prioridades, remetendo a 20.<sup>a</sup> para o aumento dos índices de escolarização, dado ser seu apanágio que todas as crianças ciganas concluam a escolaridade obrigatória.

Mais recentemente, em 2018, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 154, o Governo procedeu à revisão da ENICC, assumindo como uma das prioridades o reforço da escolarização. Dessa revisão resulta ainda a necessidade de alargamento do período de vigência da Estratégia até 2022, permitindo aprofundar a intervenção e introduzir medidas que melhor se ajustem aos novos desígnios. Todo este contexto legitima a implementação do Programa Escolhas, sendo um dos seus propósitos “apostar em atividades que atuam em áreas como a prevenção do abandono escolar (em especial com as raparigas) e a promoção do sucesso escolar” (Carvalhais, 2013, p. 36).

## **Programa Escolhas**

O Estado português tem revelado preocupação não apenas em relação às desigualdades em termos de acesso à educação, mas também ao insucesso escolar (Magano & Mendes, 2016). No que diz especificamente respeito às comunidades ciganas, essa preocupação não iniciou somente após a aprovação da *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020* (ENICC). Em 2001 já havia sido criado o Programa Escolhas, enquanto política pública com atuação na área da inclusão social, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 4, de 9 de janeiro.

Tratou-se de um programa experimental desenvolvido em territórios vulneráveis, com implementação direta em bairros problemáticos dos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, estendendo-se posteriormente à escala nacional (Matos, Simões, Figueira & Calado; 2012; Calado, 2014). É, portanto, uma iniciativa de âmbito nacional, promovida pela Presidência do Conselho de Ministros e integrada no Alto Comissariado para as Migrações, vocacionada para a melhoria da inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos vulneráveis, particularmente dos/as descendentes de imigrantes e minorias étnicas – entre as quais se incluem crianças e jovens de comunidades ciganas –, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social (Calado, 2014; Carvalhais, 2013; Magano & Mendes, 2016). Neste sentido, o Programa Escolhas procura fomentar a igualdade, a não discriminação e a coesão social através de estratégias de dinamização comunitária e de medidas que incentivem a educação, a formação, a qualificação e o exercício de uma cidadania ativa.

Desde a sua génese, o Programa Escolhas assentou, segundo Calado (2014), num “modelo preventivo, social, integrado e baseado no exercício do comportamento pró-social” (p. 63). Trata-se de uma intervenção em que

a ênfase é colocada nas potencialidades das pessoas, mais do que nos seus problemas (Carvalhais, 2013). É, assim, um projeto de grande amplitude e ambicioso, pois aposta no desenvolvimento integrado das crianças e jovens através da construção positiva do seu desenvolvimento, incluindo a promoção de competências sociais, emocionais e cognitivas (Calado, 2014).

Para Carvalhais (2013), os resultados positivos evidenciados por este Programa advêm do facto de “desenvolver a sua intervenção com base num conjunto de princípios exigentes, ambiciosos e inovadores” (p. 33). Na realidade, trata-se de apoiar o desenvolvimento dos/as beneficiários/as para que sejam capazes de interagir na comunidade e compreender o mundo que os/as rodeia, com autoestima, tolerância e níveis mais elevados de qualificação e de capital social e relacional (Calado, 2014).

O Programa Escolhas destaca ainda o papel dos mediadores nas escolas, como voltará a ser reforçado na ENICC. É precisamente a função da mediação (inter)cultural como intervenção social que a subsecção seguinte enfatizará.

## **Importância da mediação (inter)cultural enquanto intervenção social**

A crescente valorização social do trabalho em rede e da participação das pessoas e das comunidades na procura de soluções para os seus problemas tem vindo a motivar o surgimento de novas práticas sociais promotoras de coesão social (Costa e Silva, Caetano, Freire, Moreira, Freire & Ferreira, 2010).

Uma delas é a mediação intercultural, modalidade de intervenção de terceiras partes, em situações sociais de multiculturalidade, orientada para a consecução do reconhecimento do outro e da aproximação das partes (Giménez, 1997)). Isso implica comunicação, compreensão mútua, aprendizagem, convivência e regulação de conflitos. Desta forma, privilegia-se a cooperação e a participação na procura de uma solução para eventuais conflitos ou problemas – que seja satisfatória e potencialmente duradoura – e, por conseguinte, a construção de laços sociais e a coesão social (Costa e Silva, Piedade, Morgado & Ribeiro, 2016).

Na perspetiva de Matos e colaboradores (2012), a interação positiva é indispensável para o relacionamento das crianças e jovens com as instâncias de socialização, quer se trate da família, do grupo de pares, da escola, da comunidade ou da própria cultura. É neste sentido que a mediação pode ser considerada uma dessas novas práticas e, numa vertente socioprofissional, a figura do mediador, como ator interveniente no restabelecimento de laços e interações sociais inexistentes ou frágeis, tem vindo a ser reconhecida como socialmente relevante (Costa e Silva *et al.*, 2010).

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013 é possível ler que o trabalho do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural e dos mediadores ciganos (que, por seu intermédio, têm vindo a receber for-

mação e a ser colocados em diversos municípios do país) é uma prática encorajadora enquanto exemplo de intervenção junto das comunidades ciganas. Segundo Cruz (2013), a questão dos mediadores é fundamental quando se fala sobre a população cigana, o que leva a autora a afirmar que “há anos que andamos a falar de mediadores e há anos que se espera por um enquadramento legal da profissão que valorize e reconheça o importante trabalho dos mediadores ciganos” (p. 108).

A noção de mediação encontra-se associada a uma multiplicidade de práticas. Contudo, é possível encontrar um denominador comum, pois essas práticas são, fundamentalmente, sociais e educativas (Costa e Silva *et al.*, 2010). Além disso, a função dos mediadores torna-se ainda mais relevante se se pensar, como refere Cruz (2013, p. 108), que uma escola verdadeiramente inclusiva é constituída por docentes, não docentes, assistentes operacionais, técnicos e mediadores.

Atualmente, a mediação é muito mais do que uma mera técnica alternativa de resolução de conflitos. Constitui uma modalidade de regulação social, promotora da emancipação e da coesão social e, quando aplicada no contexto escolar, pode ainda ser facilitadora da participação das novas gerações na construção da democracia e da educação para a paz (Costa e Silva *et al.*, 2010).

Desta forma, quando pensado nesse contexto, o trabalho dos mediadores justifica-se também porque a ligação positiva das crianças e jovens a uma pessoa adulta significativa é essencial no desenvolvimento de respostas adaptativas e no crescimento de uma pessoa saudável e funcional (Matos *et al.*, 2012). É neste âmbito, e no sentido de responder a estes desígnios, que surge o trabalho dos/as Facilitadores/as do Projeto 3I – Intervir, Integrar e Incluir que o município de Pombal implementa desde o ano letivo de 2017/2018 e que será de seguida apresentado.

### **Projeto 3I: o caso do município de Pombal<sup>1</sup>**

O Projeto 3I E6G<sup>2</sup> foi aprovado e implementado, no município de Pombal, a partir do ano letivo de 2017/2018, no seguimento de uma candidatura apresentada ao Programa Escolhas, cuja missão é, como já referido, promover a inclusão social de crianças e de jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social.

Este Projeto visa o fomento da inclusão, contribuindo simultaneamente para a educação formal e não-formal, bem como para a formação e qualifica-

---

1 Subsecção redigida com base na informação que consta da publicação intitulada *Educação para a Vida: sustentabilidade, cidadania, valores e atitudes*, da autoria do município de Pombal (2018).

2 O *Projeto 3I – Intervir, Integrar e Incluir* insere-se no Programa Escolhas – 6.ª Geração (E6G). O período de vigência desta Geração decorreu entre 2016 e 2018, tendo na altura o Programa sido renovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2015, de 23 de dezembro.

ção profissional da comunidade cigana.

O consórcio que concretiza esta iniciativa é constituído pelo município de Pombal (entidade promotora), a Associação de Desenvolvimento e Iniciativas Locais de Pombal (ADILPOM, entidade gestora), os Agrupamentos de Escolas de Pombal e Gualdim Pais e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Pombal (CPCJ).

O protocolo assinado entre estas entidades permitiu, em 2017/2018, a execução de um diverso conjunto de atividades e ações destinadas a crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 30 anos, com dois objetivos basilares: a) diminuir o absentismo escolar e o abandono escolar precoce; b) contribuir para a consciencialização da importância da participação, através do exercício de direitos e deveres, como forma de combater a exclusão social.

O Projeto 3I – Intervir, Integrar, Incluir (doravante, Projeto 3I)<sup>3</sup> promove a coesão social e a cidadania ativa, assentando numa metodologia participativa, em que o verdadeiro envolvimento da comunidade cigana é fundamental na programação e implementação das atividades. Uma das mais-valias deste Projeto tem sido a certificação e integração de Facilitadores/as da comunidade cigana, posteriormente contratados pela entidade promotora do projeto (município) e pela entidade gestora (ADILPOM), no sentido de acompanharem e garantirem a assiduidade das crianças e jovens às aulas e intervirem junto das respetivas famílias, sensibilizando-as para a importância do prosseguimento do percurso escolar dos seus educandos.

O Projeto 3I tem contemplado a realização de atividades em diversas áreas, tais como: desenvolvimento de competências de leitura, poesia e expressão artística (“Encontrar o outro nos livros”); saúde, responsabilidade de vigilância e prevenção (“Bairro em intervenção”); e reportagem fotográfica (“O meu olhar sobre Pombal”). Estas atividades têm permitido olhar para as diferenças individuais como oportunidades para enriquecer as aprendizagens e vivências, no contexto de uma rede mais alargada. Neste sentido, o Projeto 3I não emerge apenas dos problemas, mas sobretudo das oportunidades nas quais a intervenção é uma realidade viável.

## Metodologia

Com o propósito de auscultar a opinião de Facilitadores/as do município de Pombal relativamente ao Projeto 3I, foi realizado o estudo que se descreverá de seguida, caracterizando os participantes, os instrumentos utilizados para a recolha de dados e os procedimentos adotados.

## Participantes

A amostra foi constituída por quatro Facilitadores/as (cf. Quadro 1), da

---

3 Subsecção redigida com base na informação que consta do *Boletim Rede Portuguesa das Cidades Educadoras*, da autoria da Rede de Cidades Educadoras (2019), número 39.

comunidade cigana de Pombal, que desempenharam funções de mediação no ano letivo de 2018/2019 em agrupamentos de escolas do município de Pombal.

Quadro 1. Caracterização dos participantes

| Código de identificação <sup>4</sup> | Idade | Habilitações académicas (anos) |
|--------------------------------------|-------|--------------------------------|
| F1F                                  | 38    | 6                              |
| F2F                                  | 32    | 6                              |
| F3M                                  | 42    | 9                              |
| F4M                                  | 31    | 9                              |

Como é possível verificar, dois participantes são do sexo feminino e dois do sexo masculino, com média de idades, de 35 e 37 anos (arredondamento às unidades), respetivamente. Quanto às habilitações académicas, os dois participantes do sexo feminino possuem o 6.º ano de escolaridade e os do sexo masculino são detentores do 9.º ano.

## Instrumentos

Foi realizada uma entrevista focalizada de grupo, com o intuito de captar as perceções dos/as Facilitadores/as relativamente aos benefícios do Projeto 3I para os/as alunos/as da comunidade cigana de Pombal, especificamente no que diz respeito à sua relação com a escola e com as aprendizagens formais.

Para tal, o guião foi elaborado por blocos, cada um com questões específicas, tendo sido seguidos os conselhos de Amado e Ferreira (2013, p. 214), para quem “a entrevista deve ser estruturada em termos de blocos temáticos e de objetivos, constituindo esse ‘instrumento’ o que passamos a designar por *guião* de entrevista”. Deste guião constam os objetivos gerais, os objetivos específicos, as questões orientadoras e as questões de recurso (a utilizar quando os participantes não avançam no desenvolvimento do tema ou não atingem o grau de explicitação desejável).

O bloco de apresentação representou o primeiro contacto com os participantes, motivo pelo qual se destinava à explicitação dos objetivos do estudo, sendo também o momento em que se fazia referência aos aspetos de natureza ética. O segundo bloco teve como objetivo a recolha de dados de natureza sociodemográfica, e os restantes serviram para conduzir a entrevista no sentido da temática a explorar. O último bloco foi elaborado com dois objetivos: em primeiro lugar, fazer uma síntese da própria entrevista; em segundo, coincidindo com o seu término, agradecer a disponibilidade e o contributo dos/as Facilitadores para o estudo.

Procedeu-se ainda à elaboração de uma grelha de registo de observações

4 A letra F inicial significa “Facilitador/a” e as letras F e M finais referem-se ao sexo dos participantes.

para anotar informações que pudessem ser importantes aquando da análise de dados.

## Procedimentos

Primeiramente, contactou-se a Câmara Municipal de Pombal, para auscultar a possibilidade de realizar o presente estudo. Formalizada a autorização, foi agendado dia e hora para realização da entrevista focalizada de grupo (doravante designada por entrevista). A opção por esta técnica de recolha de dados decorre da possibilidade de construção coletiva do conhecimento, uma vez que as informações pretendidas surgem do contexto de interação.

A entrevista teve como âncora o guião. Após a apresentação e contextualização do estudo, foi solicitada autorização para proceder à gravação, através de registo áudio, o que não se concretizou devido ao facto de um dos participantes referir que se sentiria inibido.

Antes de passar a palavra aos participantes, foi também clarificada a importância da sua participação através da manifestação das suas opiniões e forma pessoal de interpretar os acontecimentos, pelo que não se deveriam preocupar com respostas “certas” ou “erradas”. Além disso, foram informados sobre o direito de não responder a alguma das questões colocadas.

Foi, então, passada a palavra aos participantes. Adotando os conselhos de Amado e Ferreira (2013), aqueles foram incentivados a partilhar a sua experiência de forma voluntária e de modo a conferir uma base às suas opiniões.

Perto do final, fez-se uma síntese da própria entrevista, solicitando aos participantes que, livremente e se o pretendessem, acrescentassem sugestões ou comentários. Por fim, teceu-se uma palavra de reconhecimento pela sua disponibilidade e colaboração e entregou-se um cartão de agradecimento a cada participante.

Na posse do material, os nomes dos participantes foram substituídos pelo código de identificação que consta do Quadro 1 e foram eliminadas parcelas de informação que pudessem comprometer a sua identidade.

Na sequência das opções metodológicas assumidas e tendo em consideração a natureza semântica dos dados recolhidos, a técnica de tratamento de dados adotada foi a análise de conteúdo. A constituição do corpo documental consiste no primeiro momento da análise de conteúdo, pois é dos dados em bruto que se parte, sendo o material analisado de acordo com o princípio da exaustividade (Esteves, 2006). Segue-se uma fase de “várias leituras sucessivas, verticais [...], inicialmente ‘flutuantes’, mas cada vez mais seguras, minuciosas e decisivas” (Amado, Costa & Crusoé, 2013, p. 311), que possibilitam uma primeira organização dos dados a analisar e uma inventariação de áreas temáticas relevantes.

Portanto, o processo de categorização implica duas etapas: (1) recorte e diferenciação vertical; e (2) reagrupamento e comparação horizontal dos recortes feitos na fase anterior. Na primeira, procede-se ao esartejamento

do texto, ou seja, à sua fragmentação em sucessivos recortes com significado. Neste caso, é a interpretação do conteúdo que dita os títulos atribuídos a cada recorte, não esquecendo que devem interrelacionar-se também com os objetivos e os temas dos diferentes blocos dos guiões (Amado, Costa & Crusoé, 2013).

Depois de definir as categorias, procedeu-se à elaboração da matriz de análise de conteúdo que está na base da apresentação dos resultados e da respetiva discussão.

## Resultados

Com base no referencial teórico que orientou a reflexão em torno do tema em análise, seguiu-se o processo de categorização e definiu-se um conjunto de categorias relacionadas com as dimensões consideradas fundamentais. Neste processo, foram construídas cinco categorias de análise, tendo em consideração os objetivos do estudo: 1) *motivos que levaram a ser Facilitador/a*; 2) *impacto do Projeto 3I na relação alunos/as-escola*; 3) *impacto do Projeto 3I na relação alunos/as-aprendizagem*; 4) *dificuldades iniciais e/ou receios durante o Projeto 3I*; e 5) *ganhos com a experiência como Facilitador/a*. De seguida são apresentadas as categorias, subcategorias e indicadores apenas da segunda e terceira categoria (Quadro 1 e Quadro 2, respetivamente), dado serem estas as que respeitam diretamente ao presente artigo.

Quadro 1. Descrição da categoria *Impacto do Projeto 3I na relação alunos/as-escola*

| <b>Categoria</b>     | <b>Impacto do Projeto 3I na relação alunos-escola</b> |          |
|----------------------|---|----------|
| <b>Subcategorias</b> | <b>Indicadores</b>                                    | <b>N</b> |
| Assiduidade          | Número de faltas de comparência às aulas              | 3        |
| Respeito             | Consideração pelo Outro                               | 3        |

No que diz respeito à assiduidade, três participantes consideraram que o seu trabalho e intervenção tiveram impacto no comportamento dos/as alunos/as, uma vez que o número de faltas de comparência às aulas diminuiu muito: “no início, a campainha tocava e eles não iam para as aulas... Tínhamos de ir falar com eles e até os acompanhávamos às salas. No final do ano já não era preciso (...), já iam sozinhos assim que tocava a campainha” (F3M); “só a parte das faltas... houve aí uma grande melhoria! Só isso foi já uma grande vitória para nós!” (F4M); “isso foi uma grande conquista” (F2F).

O respeito, entendido neste contexto como a consideração pelo Outro, foi também um dos eixos em que os participantes sentiram mudanças significativas, uma vez que “os últimos [alunos] queriam ser sempre os primeiros [nas filas]” (F1F) e depois “os alunos passaram a ter mais respeito e educação, tanto com auxiliares como com os professores” (F2F); estas mudanças foram

também percecionadas por docentes e assistentes operacionais (“mesmo os auxiliares e os professores diziam que houve uma grande melhoria”, como referiu F2F).

No Quadro 2 é apresentada a organização da categoria *Impacto do Projeto 3I na relação alunos-aprendizagem*.

Quadro 2. Descrição da categoria *Impacto do Projeto 3I na relação alunos/as-aprendizagem*

| <b>Categoria</b>     | <b>Impacto do Projeto 3I na relação alunos-aprendizagem</b> |          |
|----------------------|---|----------|
|                      |   |          |
| <b>Subcategorias</b> | <b>Indicadores</b>  | <b>n</b> |
| Interesse            | Perceção de utilidade das aulas e conteúdos programáticos   | 3        |
| Resultados escolares | Classificações obtidas pelos/as alunos/as                   | 1        |

No que concerne ao impacto do Projeto 3I na relação alunos-aprendizagem, os participantes consideram que este teve um efeito positivo: “acho que começaram a ter mais interesse... Depois dizíamos que iam ao Oceanário e ficavam mais entusiasmados e interessados” (F2F); “alguns, sim [passaram a ter mais interesse nas aulas]” (F3M).

Relativamente aos resultados escolares, F3M referiu que “também houve melhoria nas notas, isso foi-nos dito pelos coordenadores das escolas”, mas “não podemos melhorar de um dia para o outro... Leva tempo...”.

## Discussão e conclusões

Os testemunhos dos/as Facilitadores/as levam a crer que o balanço positivo da sua atividade se traduziu nos benefícios do Projeto, sob dois pontos de vista fundamentais: a) na relação dos/as alunos/as da comunidade cigana com a escola; b) na relação dos/as alunos/as da comunidade cigana com a aquisição de aprendizagens. De facto, o número de faltas de comparência às aulas foi reduzindo ao longo do ano letivo e os/as alunos/as mostravam-se, no último período escolar, mais empenhados e interessados na (e pela) escola e no seu próprio processo de aprendizagem, cientes de que as ferramentas básicas que aí se adquirem são uma importante chave para ampliar oportunidades educativas e formativas e, futuramente, abrir portas no mercado de trabalho. Estes resultados podem levar a considerar que a mudança de atitude dos/as alunos/as da comunidade cigana se deveu ao papel dos/as Facilitadores/as que, no desempenho de funções como mediadores, conseguiram regular os conflitos, promovendo simultaneamente o fortalecimento de laços sociais e a coesão social e corroborando, desta forma, a perspetiva de Costa e Silva e colaboradores (2016). Estes indicadores sugerem que a sua atitude para com os/as alunos/as assentou numa interação positiva – o que vai ao encontro do

que defendem Matos e colaboradores (2012) –, sem a qual a comunicação e a resolução de conflitos ficariam comprometidas e/ou não atingiriam o sucesso que, neste caso, os resultados evidenciam.

O decréscimo do número de faltas de comparência às aulas é outro dos aspetos positivos a salientar. Numa sociedade em que o conhecimento se dilui rapidamente, tornando-se obsoleto e a necessitar de contínua atualização, o paradigma da aprendizagem ao longo (e em todos os espaços) da vida adquire maior visibilidade, pelo que urge incentivar as crianças e jovens da comunidade cigana a investir no seu percurso escolar.

Pode concluir-se, então, que o Programa Escolhas surge não apenas do foco nos problemas, mas também das oportunidades de intervenção, apostando no desenvolvimento integral das crianças e jovens e na concretização de experiências e interações positivas entre alunos/as da comunidade cigana e não pertencentes a esta. Por esta via, incentiva a inclusão social, ao mesmo tempo que procura garantir o sucesso educativo a todos/as. Neste contexto, os/as Facilitadores/as, no exercício da sua função de mediação, desempenham um papel importante. O enquadramento legal dessa profissão legitima-se, assim, pelo sucesso dos resultados alcançados enquanto práticas sociais e educativas, que promovem relações de cooperação e facilitam a comunicação e a descoberta participada de soluções. Como referido, da escola não fazem apenas parte professores, pois o pessoal não docente (incluindo, aqui, os/as Facilitadores/as) assume um papel fundamental para a construção de uma verdadeira escola inclusiva.

Embora não seja correto extrapolar os resultados deste estudo – devido à exiguidade da amostra e à especificidade geográfica em que foi realizado –, estes levam a crer que o Projeto 3I, implementado no município de Pombal, assume utilidade pública ao favorecer a miscigenação cultural e ao contribuir para a mudança de atitudes dos/as alunos/as provenientes da comunidade cigana relativamente à escola e ao seu próprio processo de aprendizagem.

Porém, este permanece um campo em aberto para a realização de mais estudos, de modo a contribuir para o conhecimento e a compreensão aprofundados do tema, com a consciência de que a construção de uma escola com práticas interculturais é um desafio do século XXI no sentido de proporcionar o acesso e o sucesso a todos/as os/as alunos/as, incluindo os/as provenientes de grupos vulneráveis e de minorias étnicas, como é o caso das crianças e jovens de comunidades ciganas.

## Referências

ALTO COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E DIÁLOGO INTERCULTURAL. *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020*. Lisboa: Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas, 2013.

AMADO, J., & FERREIRA, S. A entrevista na investigação educacional. In J. Amado (Coord.), **Manual de investigação qualitativa em educação** (pp. 207-

232). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013.

AMADO, J., COSTA, A. P., & CRUSOÉ, N. A técnica de análise de conteúdo. In J. Amado (Coord.), **Manual de investigação qualitativa em educação** (pp. 301-349). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013.

CALADO, P. O papel da educação não-formal na inclusão social: a experiência do Programa Escolhas. **Interações**, 29, 60-94, 2014.

CARVALHAIS, G. Programa Escolhas. In O. Magano & M. M. Mendes (Orgs.), **Ciganos portugueses: olhares cruzados e interdisciplinares em torno de políticas sociais e projectos de intervenção social e cultural** (pp. 30-38). Lisboa: Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais, 2013.

CASA-NOVA, M. A relação dos ciganos com a escola pública: contributos para a compreensão sociológica de um problema complexo e multidimensional. **Interações**, 2, 155-182, 2006.

CORTESÃO, L., STOER, S., CASA-NOVA, M. J., & TRINDADE, R. **Ponte para outras viagens – escola e comunidade cigana: representações recíprocas**. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2005.

COSTA E SILVA, A., PIEDADE, A., MORGADO, M., & RIBEIRO, M. Mediação intercultural e território: estratégias e desafios. In Alto Comissariado para as Migrações (Coord.), **Entre iguais e diferentes: a mediação intercultural – Atas das I Jornadas da Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural** (pp. 9-29). Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, 2016.

COSTA E SILVA, A., CAETANO, A., FREIRE, I., MOREIRA, M., FREIRE, T., & FERREIRA, A. Novos actores no trabalho em educação: os mediadores socioeducativos. **Revista Portuguesa de Educação**, 23(2), 119-151, 2010.

CRUZ, A. A intervenção social com vista ao combate ao abandono escolar. In O. MAGANO & M. M. MENDES (Orgs.). **Ciganos portugueses: olhares cruzados e interdisciplinares em torno de políticas sociais e projectos de intervenção social e cultural** (pp. 106-110). Lisboa: Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais, 2013.

DIREÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO. *Promover a inclusão e o sucesso educativo das comunidades ciganas – Guião para as escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, 2019.

ESTEVES, M. Análise de conteúdo. In J. Lima & J. A. Pacheco (Orgs.), **Fazer investigação – Contributos para a elaboração de dissertações e teses** (pp. 105-126). Porto: Porto Editora, 2006.

GIMÉNEZ, C. La naturaleza de la mediación intercultural. **Revista de Migraciones** 2, 125-159, 1997.

MAGANO, O., & MENDES, M. M. Constrangimentos e oportunidades para a continuidade e sucesso das pessoas ciganas. **Configurações**, 18, 8-26, 2016.

MATOS, M. G., SIMÕES, C., FIGUEIRA, I., & CALADO, P. Dez anos de escolhas em Portugal: quatro gerações, uma oportunidade. **Psicologia, Saúde & Doenças**, 13(2), 191-2018, 2012.

MUNICÍPIO DE POMBAL. **Educação para a Vida: sustentabilidade, cidadania,**

valores e atitudes. Pombal: Autor, 2018.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. *Diário da República* n.º 129 – 1.ª série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

PORTUGAL. Lei n.º 46/86 de 14 de outubro. *Diário da República* n.º 237/86 – I Série A. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura.

REDE PORTUGUESA DAS CIDADES EDUCADORAS. **Boletim Rede Portuguesa das Cidades Educadoras** (n.º 39). Lisboa: Município de Lisboa, 2019.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 101/2015 DE 23 DE DEZEMBRO. *Diário da República* n.º 250/2015 – 1.ª Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 154/2018 DE 29 DE NOVEMBRO. *Diário da República* n.º 230 – 1.ª série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 25/2013 DE 17 DE ABRIL. *Diário da República* n.º 75/2013 – 1.ª Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 4/2001 DE 09 DE JANEIRO. *Diário da República* n.º 7/2001 – I Série B. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Apoio Cultural:



[www.edbrasilica.com.br](http://www.edbrasilica.com.br)  
[contato@edbrasilica.com.br](mailto:contato@edbrasilica.com.br)



[www.edicoesbrasil.com.br](http://www.edicoesbrasil.com.br)  
[contato@edicoesbrasil.com.br](mailto:contato@edicoesbrasil.com.br)



**EDITORA FIBRA**  
[www.editorafibra.com.br](http://www.editorafibra.com.br)  
[contato@editorafibra.com.br](mailto:contato@editorafibra.com.br)



**ANAIS DE ARTIGOS COMPLETOS  
VOLUME 2**

**V CONGRESSO  
INTERNACIONAL DE DIREITOS  
HUMANOS DE COIMBRA  
uma visão transdisciplinar**

[www.cidhcoimbra.com](http://www.cidhcoimbra.com)



Série Simpósios do V CIDHCoimbra 2020

ISBN 978-65-89537-02-1



9 17865891537021