

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS ESPECIFICIDADES

FGB/PEMBROKE COLLINS
CONSELHO EDITORIAL

PRESIDÊNCIA

Felipe Dutra Asensi

CONSELHEIROS

Adolfo Mamoru Nishiyama (UNIP, São Paulo)
Adriano Moura da Fonseca Pinto (UNESA, Rio de Janeiro)
Adriano Rosa (USU, Rio de Janeiro)
Alessandra T. Bentes Vivas (DPRJ, Rio de Janeiro)
Arthur Bezerra Junior (UNINOVE, São Paulo)
Aura Helena Peñas Felizzola (Universidad de Santo Tomás, Colômbia)
Carlos Mourão (PGM, São Paulo)
Claudio Joel B. Lossio (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)
Coriolano de Almeida Camargo (UPM, São Paulo)
Daniel Giotti de Paula (INTEJUR, Juiz de Fora)
Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Niterói)
Douglas Castro (Foundation for Law and International Affairs, Estados Unidos)
Elaine Teixeira Rabello (UERJ, Rio de Janeiro)
Glaucia Ribeiro (UEA, Manaus)
Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS, Campo Grande)
Jonathan Regis (UNIVALI, Itajaí)
Julian Mora Aliseda (Universidad de Extremadura, Espanha)
Leila Aparecida Chevchuk de Oliveira (TRT 2ª Região, São Paulo)
Luciano Nascimento (UEPB, João Pessoa)
Luiz Renato Telles Otaviano (UFMS, Três Lagoas)
Marcelo Pereira de Almeida (UFF, Niterói)
Marcia Cavalcanti (USU, Rio de Janeiro)
Marcio de Oliveira Caldas (FBT, Porto Alegre)
Matheus Marapodi dos Passos (Universidade de Coimbra, Portugal)
Omar Toledo Toríbio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru)
Ricardo Medeiros Pimenta (IBICT, Rio de Janeiro)
Rogério Borba (UVA, Rio de Janeiro)
Rosangela Tremel (UNISUL, Florianópolis)
Roseni Pinheiro (UERJ, Rio de Janeiro)
Sergio de Souza Salles (UCP, Petrópolis)
Telson Pires (Universidade Lusófona, Portugal)
Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal)
Vanessa Velasco Brito Reis (UCP, Petrópolis)
Vania Siciliano Aieta (UERJ, Rio de Janeiro)

ORGANIZADORES:
FELIPE DUTRA ASENSI, MARCELO PEREIRA DE ALMEIDA,
VANESSA VELASCO H. B. REIS, VANIA SICILIANO AIETA

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS ESPECIFICIDADES



GRUPO FGB/PEMBROKE COLLINS

Rio de Janeiro, 2020

Copyright © 2020 Felipe Dutra Asensi, Marcelo Pereira de Almeida, Vanessa Velasco H. B. Reis, Vania Siciliano Aieta (org.)

DIREÇÃO EDITORIAL Felipe Asensi
EDIÇÃO E EDITORAÇÃO Felipe Asensi
REVISÃO Coordenação Editorial FGB/Pembroke Collins
PROJETO GRÁFICO E CAPA Diniz Gomes
DIAGRAMAÇÃO Diniz Gomes

DIREITOS RESERVADOS A

GRUPO FGB/PEMBROKE COLLINS

Rua Pedro Primeiro, 07/606
20060-050 / Rio de Janeiro, RJ
info@pembrokecollins.com
www.pembrokecollins.com

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito da Editora.

FINANCIAMENTO

Este livro foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e pela Editora FGB/Pembroke Collins.

P769

Políticas públicas e suas especificidades / Felipe Dutra Asensi, Marcelo Pereira de Almeida, Vanessa Velasco Reis e Vania Siciliano Aieta (organizadores). – Rio de Janeiro: FGB / Pembroke Collins, 2020.

672 p.

ISBN 978-65-81331-13-9

1. Políticas públicas. 2. Direito. I. Asensi, Felipe Dutra (org.). II. Almeida, Marcelo Pereira (org.). III. Reis, Vanessa Velasco H. B (org.). IV. Aieta, Vania Siciliano (org.).

CDD 320

Bibliotecária: Aneli Beloni CRB7 075/19.

SUMÁRIO

ARTIGOS - DIVERSIDADE SEXUAL E DE GÊNERO.....15

IDENTIDADE DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A RETIFICAÇÃO DO NOME NO REGISTRO CIVIL COMO MECANISMO DE ACESSO À CIDADANIA PARA TRANSEXUAIS.....17

Daniel Luiz Pitz

O PROCESSO DE ADOÇÃO E AS LIMITAÇÕES ENFRENTADAS POR CASAIS HOMOSSEXUAIS APÓS O RECONHECIMENTO COMO ENTIDADE FAMILIAR.....31

Mellissa Lorena Souza Andrade

ARTIGOS - EDUCAÇÃO..... 49

EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA NO BRASIL: O QUE O CIDADÃO PODE APRENDER COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988?51

Cinthia da Silva Barros

Gustavo Oliveira Donato Fernandes

A CRISE DA EDUCAÇÃO JURÍDICA NO BRASIL..... 63

Natasha Yasmine Castelo Branco Donadon

A LÓGICA FUZZY E UMA PROPOSTA DE APLICAÇÃO EM DIREITO.....78

Pedro Carlos Pereira

Narjara Almeida Souza e Silva Fernandes

DA INCLUSÃO NO AMBIENTE ESCOLAR: POLÍTICAS PÚBLICAS, RESPONSABILIDADES E PERSPECTIVAS.....94

Matheus de Oliveira Guimarães

MULTICULTURALISMO, ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS, JUSTIÇA SOCIAL E ACESSO À EDUCAÇÃO.....	109
---	-----

Matheus de Oliveira Guimarães

EDUCAÇÃO EM PRISÕES: ANÁLISE DE UMA AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	123
---	-----

Moyza Teixeira de Oliveira

Sinézio Gomes da Silva

Ovidio Orlando Filho

ARTIGOS - MEIO AMBIENTE.....141

A TRANSFERÊNCIA PELA UNIÃO DA GESTÃO DAS PRAIAS MARÍTIMAS URBANAS AOS MUNICÍPIOS E O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL NA ESFERA MUNICIPAL.....	143
---	-----

Eduardo Faria Fernandes

EFICÁCIA E CONSEQUÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: O CASO DO GÁS NATURAL RENOVÁVEL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	158
--	-----

Mateus Corrêa de Oliveira Marques

ARTIGOS - SAÚDE.....173

O DIREITO AO CUIDADO E AO AUTOCUIDADO: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA NA PSICOTERAPIA FENOMENOLÓGICA DURANTE O ESTAGIO SUPERVISIONADO EM PSICOLOGIA DA SAÚDE E HOSPITALAR.....	175
---	-----

Ivone Laurentino dos Santos

ESTOU COM AIDS! VOU MORRER?.....	191
----------------------------------	-----

Cecilio Argolo Junior

Roberto Santos Junior

EM TEMPOS DE CRISE E EM UM CENÁRIO CONSERVADOR, COMO FICAM OS DIREITOS SOCIAIS? UM OLHAR SOB A POLÍTICA DE SAÚDE.....	205
---	-----

Rebel Zambrano Machado

EXPERIÊNCIA NO RASTREAMENTO DE PRÓSTATA EM PACIENTES PSIQUIÁTRICOS, VISANDO MELHORES POLÍTICAS PÚBLICAS EM PSIQUIATRIA.....	222
---	-----

Yara Souza Oliveira

Adrian Oliveira Gutemberg

A SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA QUILOMBOLA: UM ENSAIO TEÓRICO REFLEXIVO.....	235
<i>Mariana da Silva de Lima</i>	
O SUS COMO POLÍTICA PÚBLICA: DESAFIOS ATUAIS E PERMANENTES.....	249
<i>Dorival Fagundes Cotrim Junior</i>	
AUSTERIDADE NA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA.....	266
<i>Dorival Fagundes Cotrim Junior</i>	
NOTIFICAÇÃO COMPULSÓRIA DE TENTATIVAS DE SUICÍDIO: ESTRATÉGIA PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO.....	281
<i>Camila Louise Baena Ferreira</i>	
"ELE(A) NEM OLHA NA MINHA CARA": A HUMANIZAÇÃO DA SAÚDE EM CONTEXTO.....	299
<i>João Victor Mendes Carvalho</i>	
ARTIGOS - TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL.....	311
POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DE USO DE AGROTÓXICOS E SEUS IMPACTOS NA SAÚDE DOS TRABALHADORES.....	313
<i>João Pedro Ignácio Marsillac</i>	
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL.....	330
<i>Daniel Luiz Pitz</i>	
A SAÚDE DO TRABALHADOR E AS POLÍTICAS DE SAÚDE E TRABALHO NO BRASIL DE ONTEM E DE HOJE: É POSSÍVEL TRAÇAR PERSPECTIVAS FUTURAS?.....	347
<i>Thays Peres Brandão</i>	
<i>Françoise de Mesquita</i>	
<i>Pollyane Elias Reis</i>	
<i>Vivianne Peixoto da Silva</i>	
O DIREITO AO TRABALHO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E SUA INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO – IMPLICAÇÕES DA LEI DE COTAS APÓS 28 ANOS DE SUA PROMULGAÇÃO.....	359
<i>Caio Silva de Sousa</i>	

O AUXÍLIO-RECLUSÃO: UM DIREITO PREVIDENCIÁRIO.....	377
--	-----

Páblina Beatriz Mendes Da Silva

BENEFÍCIOS OPERACIONALIZADOS PELO INSS PARA A PESSOA QUE VIVE COM HIV/AIDS: JUDICIALIZAÇÃO E REPERCUSSÃO.....	396
---	-----

Rodolfo Ribeiro de Souza

Laura Costa Silva

Marília Borborema Rodrigues Cerqueira

ARTIGOS - POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS.....415

A CIDADANIA E A DEMOCRACIA, SUA FORÇA POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO ATIVA DA SOCIEDADE.....	417
--	-----

Igor Labre de Oliveira Barros

Andrea Cardinale Urani Oliveira de Moraes

INTEGRALIDADE COMO ANALISADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS-SOCIAIS E DOS MODELOS DE ATENÇÃO À SAÚDE/DA ASSISTÊNCIA EM SAÚDE.....	433
---	-----

Fabiana Nunes Merhy-Silva

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO A MULHER....	454
--	-----

Carlos Alberto Ferreira dos Santos

Ronaldo Alves Marinho da Silva

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS RODOVIAS FEDERAIS: ANÁLISE DA BR-319.....	471
---	-----

Glaucia Maria de Araújo Ribeiro

Fabricia Sarges da Silva

ANÁLISE DE (IN)VIABILIDADE DO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO PARA PROMOÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	485
--	-----

Angelica Denise Klein

O MÉTODO APAC: ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS COMO MEIO DE CUMPRIMENTO DE PENA.....	504
--	-----

André Luiz Zem Fraga

Flávio Mirza Maduro

Thaysa Navarro de Aquino Ribeiro

INTEGRAÇÃO FAMILIAR E GESTÃO HUMANIZADA DOS CONFLITOS NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.....	515
<i>Fernanda Santos Fernandes</i>	
DEMOGRAFIA E INFERTILIDADE: REFLEXÕES PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REPRODUÇÃO ASSISTIDA.....	531
<i>Catarina Cruz Salles</i>	
TRANSPARÊNCIA E ACESSO AO CONTROLE SOCIAL.....	548
<i>Emerson Carvalho</i>	
<i>Luís Borges Gouveia</i>	
ACESSO EQUITATIVO AO ENSINO SUPERIOR: O PROUNI NO IMPLEMENTO DAS METAS DO ODS 4.....	565
<i>Alan José de Oliveira Teixeira</i>	
SUCESSÃO DE BENS DIGITAIS: CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGULAMENTADORAS.....	579
<i>Jaira Rodrigues de Mello</i>	
DIREITO DE ARREPENDIMENTO NOS CONTRATOS DIGITAIS.....	593
<i>Raniella Ferreira Leal</i>	
<i>Emanuel José Lopes Pepino</i>	
COMO O ESTADO BRASILEIRO ATUA PARA GARANTIR O MÍNIMO EXISTENCIAL EM MEIO À CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA.....	607
<i>Anne Caroline Queiroz de Oliveira</i>	
<i>Jessé Wendell de Araújo Magalhães Sousa</i>	
RESUMOS.....	623
O DIREITO DOS ANIMAIS NÃO HUMANOS: A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTROLE DE LEISHMANIOSE NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS, NO ESTADO DE ALAGOAS.....	625
<i>Alice dos Santos Oliveira</i>	
<i>Aline dos Santos Oliveira</i>	
A APLICAÇÃO DA PLATAFORMA CONSUMIDOR.GOV.BR COMO INSTRUMENTO ALTERNATIVO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE CONSUMO.....	629
<i>Fabício Germano Alves</i>	
<i>Kleber Soares de Oliveira Santos</i>	

PROPAGANDA E RESPONSABILIZAÇÃO: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE UM CASO CONCRETO.....	632
<i>Fabrcio Manoel Oliveira</i>	
A ADOÇÃO E HOMOSSEXUALIDADE.....	637
<i>Gabriela Soares Balestero</i>	
ENSINO RELIGIOSO EM ESCOLA PÚBLICA.....	639
<i>Gabriela Soares Balestero</i>	
USO DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA.....	643
<i>Luís Enrique Fernandes da Silva</i>	
LA ESENCIA DE HABITAR Y LA IMPORTANCIA DE LA ARQUITECTURA VERNÁCULA PARA UNA POLÍTICA URBANA SOSTENIBLE	646
<i>Diogo Luiz Chagas Santos</i>	
<i>Vívian Rodrigues Madeira da Costa</i>	
A INTERPRETAÇÃO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E ECOTURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM VIVÊNCIA INDÍGENA.....	649
<i>Helena Stela Sampaio</i>	
ESTADO, POLÍTICAS E ENVELHECIMENTO HUMANO: PROTEÇÃO LEGAL EM FAVOR DAS PESSOAS DA TERCEIRA IDADE NA REPÚBLICA DA COSTA RICA....	652
<i>Roberth Steven Gutiérrez Murillo</i>	
TERAPIA ANTIRRETROVIRAL: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DA AIDS QUE DERAM CERTO EM ALAGOAS.....	657
<i>Cecilio Argolo Junior</i>	
O ATENDIMENTO AOS PACIENTES ONCOLÓGICOS À LUZ DA BIOÉTICA: UM PANORAMA DA POLÍTICA NACIONAL PARA A PREVENÇÃO E CONTROLE DO CÂNCER.....	662
<i>Itanaina Lemos Rechmann</i>	
QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO DE PROFISSIONAIS DA ATENÇÃO BÁSICA: A URGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SAÚDE DOS/AS TRABALHADORES/AS	667
<i>Thays Peres Brandão</i>	
<i>Ailton de Souza Aragão</i>	

CONSELHO CIENTÍFICO DO CAED-JUS

Adriano Rosa Universidade Santa Úrsula, Brasil

Alexandre Bahia Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Alfredo Freitas Ambra College, Estados Unidos

Antonio Santoro Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Bruno Zanotti PCES, Brasil

Claudia Nunes Universidade Veiga de Almeida, Brasil

Daniel Giotti de Paula PFN, Brasil

Denise Salles Universidade Católica de Petrópolis, Brasil

Edgar Contreras Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colômbia

Eduardo Val Universidade Federal Fluminense, Brasil

Felipe Asensi Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Fernando Bentes Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Glaucia Ribeiro Universidade do Estado do Amazonas, Brasil

Gunter Frankenberg Johann Wolfgang Goethe-Universität -
Frankfurt am Main, Alemanha

João Mendes Universidade de Coimbra, Portugal

Jose Buzanello Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Klever Filpo Universidade Católica de Petrópolis, Brasil

Luciana Souza Faculdade Milton Campos, Brasil

Marcello Mello Universidade Federal Fluminense, Brasil

Nikolas Rose King's College London, Reino Unido

Oton Vasconcelos Universidade de Pernambuco, Brasil

Paula Arévalo Mutiz Fundación Universitaria Los Libertadores,
Colômbia

Pedro Ivo Sousa Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Santiago Polop Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina

Siddharta Legale Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Saul Tourinho Leal Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasil

Sergio Salles Universidade Católica de Petrópolis, Brasil

Susanna Pozzolo Università degli Studi di Brescia, Itália

Thiago Pereira Centro Universitário Lassale, Brasil

Tiago Gagliano Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

SOBRE O CAED-Jus

O **Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus)** é iniciativa consolidada e reconhecida de uma rede de acadêmicos para o desenvolvimento de pesquisas jurídicas e reflexões interdisciplinares de alta qualidade.

O **CAED-Jus** desenvolve-se via internet, sendo a tecnologia parte importante para o sucesso das discussões e para a interação entre os participantes através de diversos recursos multimídia. O evento é um dos principais congressos acadêmicos do mundo e conta com os seguintes diferenciais:

- Abertura a uma visão multidisciplinar e multiprofissional sobre o direito, sendo bem-vindos os trabalhos de acadêmicos de diversas formações;
- Democratização da divulgação e produção científica;
- Publicação dos artigos em livro impresso no Brasil (com ISBN), com envio da versão ebook aos participantes;
- Galeria com os selecionados do Prêmio CAED-Jus de cada edição;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor no site para os participantes;
- Coordenadores de GTs são organizadores dos livros publicados.

O Conselho Científico do **CAED-Jus** é composto por acadêmicos de alta qualidade no campo do direito em nível nacional e internacional, tendo membros do Brasil, Estados Unidos, Colômbia, Argentina, Portugal, Reino Unido, Itália e Alemanha.

Em 2019, o **CAED-Jus** organizou o **Congresso Interdisciplinar de Políticas Públicas (ConiPUB 2019)**, que ocorreu entre os dias 30 e 31 de outubro de 2019 e contou com 39 áreas temáticas, 05 Grupos de Trabalho e mais de 200 artigos e resumos expandidos de 27 universidades e 14 programas de pós-graduação *stricto sensu*. A seleção dos artigos apresentados ocorreu através do processo de *peer review* com *double blind*, o que resultou na publicação dos 05 livros do evento: Estado e Políticas Públicas, Interdisciplinaridade das Políticas Públicas, Políticas Públicas e suas Especificidades, Sociedade e Reivindicação de Direitos e Teoria e Empiria das Políticas Públicas.

Esta publicação é financiada por recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEDuca) e da Editora Pembroke Collins e cumpre os diversos critérios de avaliação de livros com excelência acadêmica nacionais e internacionais.

ARTIGOS - DIVERSIDADE SEXUAL E DE GÊNERO

IDENTIDADE DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A RETIFICAÇÃO DO NOME NO REGISTRO CIVIL COMO MECANISMO DE ACESSO À CIDADANIA PARA TRANSEXUAIS

Daniel Luiz Pitz

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo problematizar a discussão acerca do direito ao nome e a retificação do prenome e sexo no registro civil de pessoas transexuais após a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275/DF.

Ao longo da história, as pessoas transexuais foram discriminadas e estigmatizadas sob o argumento de serem portadoras de uma patologia. Os Direitos fundamentais das pessoas transexuais no Brasil sempre foram marcados por lutas e tensionamentos na busca e proteção dos direitos da personalidade, bem como pela garantia do princípio da dignidade humana.

Os transexuais fazem parte de uma minoria historicamente marginalizada ao qual sofrem em seu cotidiano muitas dificuldades por apresentarem uma aparência física destoante de seus nomes de registros sendo muitas vezes impedidos de acessarem os direitos mais elementares que estão disponíveis a qualquer cidadão. A vida dessa população ficava numa

espécie de “suspensão” até que estas conseguissem realizar procedimento cirúrgico de readequação sexual o que lhes causava um grande sofrimento.

A possível solução oferecida pelo recurso ao “nome social” não resolve a situação de impedimentos e violações pelas quais essas pessoas passam posto que as relações formais no mercado de trabalho e instituições privadas de ensino, por exemplo, não são alcançadas pelos decretos e normatizações relativas ao uso do nome social. O direito ao nome possui respaldo constitucional e infraconstitucional, sendo um direito da personalidade que reflete a identidade do indivíduo.

Antes da decisão do STF, a única forma de solução definitiva do problema dependia de ação judicial uma vez que no Brasil a mudança de nome civil e sexo no registro de nascimento eram admitidos apenas em algumas poucas situações, todas dependendo de abertura de processo judicial. Mudanças de nome justificada pela transexualidade não estavam elencadas dentre as situações possíveis de retificação de nome o que expõe o usuário a mais incertezas e contradições do poder judiciário.

Dessa forma, a pesquisa propõe-se a responder o seguinte problema: quais foram as verdadeiras mudanças que ocorreram para realizar a retificação do prenome e designativo de sexo para os transexuais após a decisão do STF? A importância jurídica e social desse estudo consiste justamente em demonstrar a nova realidade para a requalificação de nome e sexo no registro civil realizada agora em cartório, além de que apontará qual o caminho tem sido percorrido e qual podemos ainda percorrer para garantir cada vez mais os direitos fundamentais de pessoas transexuais.

A metodologia utilizada nesse artigo será a pesquisa bibliográfica e a documental e o método de abordagem é o dedutivo.

Visando responder a indagação realizada será essencial, primeiramente apresentar uma reflexão dos direitos inerentes à pessoa humana, discutindo as características do direito ao nome e demais direitos que possuem direta relação com os direitos que vem sendo negligenciados aos transexuais.

Por fim, ocorrerá uma problematização acerca da escassez de políticas públicas voltadas a retificação do prenome da população trans e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275, visando identificar os efeitos decorrentes desse novo paradigma de direito.

O direito ao nome e a dignidade da pessoa humana

Dentre as inúmeras demandas que as pessoas transexuais trazem aos serviços destacamos a que nos parece mais impactante do ponto de vista da fruição dos direitos mais elementares de qualquer cidadão, falamos aqui do NOME. Nome é identidade e pertencimento funcionando como “um cartão de visitas” para qualquer um de nós, algo tão correto e natural que não percebemos, de imediato, o impacto que o uso de um nome que não corresponde a aparência física causa aquele que o porta (FRANÇA, 2013).

Para pessoas transexuais, o uso de um nome que não corresponda a sua identidade de gênero é motivação para impedimentos e obstáculos de variadas ordens. Desde frequentar uma escola, passando pela dificuldade de ir a um hospital, culminando com o impedimento de adentrar ao mercado de trabalho (SANCHES, 2011).

Neste sentido, a retificação do nome civil contemplando tanto o prenome como o sexo, garante a integração social de tais indivíduos visto que constantemente somos incitados a mostrar os documentos públicos de identificação e quando os mesmos destoam da condição socialmente apresentada nas relações cotidianas, ocasionam situações de constrangimento e muitas vezes o impedimento de acesso a determinados serviços (DINIZ, 2001).

De acordo com Carvalho (2008), o nome civil integra a personalidade do ser humano, exercendo as funções indispensáveis de individualização e identificação das pessoas nas relações de direitos e obrigações desenvolvidas em sociedade. Para o autor o nome inicia-se com o registro que, em regra, acontece logo após o nascimento, e acompanha a pessoa por toda a vida, podendo haver reflexos, inclusive, após sua morte.

Dada à importância de individualização dos integrantes da sociedade, e necessária identificação destes pelo Estado, a Lei dos Registros Públicos adotou a regra da “definitividade”, tornando o nome civil definitivo (VIEIRA, 2012).

A legislação brasileira era constituída por duas matérias relativas à garantia do prenome e sobrenome. A primeira trata-se do Código Civil de 2006, em seu artigo 16, refere-se “Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e sobrenome”. Já a segunda, reporta-se a Lei

dos Registros Públicos, em seu artigo 58, que pondera “O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios” (VIEIRA, 2012).

Assim, a sua eventual alteração somente seria procedida em situações excepcionais, enumeradas pela Lei. Entretanto a partir de março de 2018, em julgamento histórico, gerando o emblemático reconhecimento do direito à mudança de prenome e sexo de transexuais e travestis, independente de cirurgia de transgenitalização, de laudos de médicos e de ação judicial (BRASIL, 2018).

Antes era necessário que a população transexual ingressasse com uma ação judicial e esta era deliberada pelo juiz corregedor dos cartórios de registro civil. Somente a partir deste fato que ele conseguia a alteração do prenome e do sexo na certidão de nascimento. Agora, com a decisão do STF o transgênero deverá se dirigir aos cartórios de registro civil, preencher uma declaração de próprio punho, afirmando ser transexual e o próprio oficial do cartório, sem a necessidade de decisão judicial, fará a mudança para incluir o gênero alterado e o prenome também (BRASIL, 2018).

A decisão aconteceu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4275. A ação havia sido ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) para que o STF desse sua interpretação conforme a Constituição Federal ao Artigo 58 da Lei 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos (BRASIL, 2018).

A partir de nosso cotidiano profissional, constata-se que a apresentação por pessoas transexuais de uma documentação que não condiz com sua realidade, se mostra como uma grande barreira para realização de diferentes ações, como continuidade dos estudos, inserção no mercado de trabalho, concretização de seus direitos civis seja individualmente, ou relacionada à vida efetiva. Desta forma, a necessidade da “mudança” ou retificação de nome apresenta-se como um dos elementos essenciais para o processo de exercício pleno de sua cidadania.

Um recurso largamente utilizado por sujeitos autodeclarados transexuais é adoção de um “nome social”, ou seja, um “auto batismo” com uma identificação, em geral, de sua escolha para apresentar-se socialmente dado a impossibilidade legal da mudança do nome com o qual foram registradas civilmente.

No campo do Serviço Social adoção do nome social por profissionais da categoria foi legitimado em setembro de 2011, fato que se tornou um marco histórico na profissão no que diz respeito à atuação do conjunto CFESS-CRESS2 em defesa dos direitos humanos. A resolução CFESS nº 615/2011, publicada no Diário Oficial da União de 8 de setembro de 2011, permite aos assistentes sociais travestis e aos transexuais a utilização do nome social na carteira e na cédula de identidade profissional.

Na elaboração do documento, foram usados diversos argumentos em defesa dos direitos humanos à livre identidade de gênero do público LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais). Dentre eles o artigo 5º da Constituição Brasileira, que diz: Todos/as são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, onde assegura os direitos fundamentais à igualdade, à liberdade, ao respeito e à dignidade da pessoa humana; o objetivo do conjunto CFESS-CRESS em lutar por uma sociedade mais justa e democrática, livre de todo e qualquer tipo de preconceito, não importando sua origem. Tendo como base o código de ética do/a assistente social e o pressuposto de que toda pessoa tem direito ao tratamento correspondente a sua identidade de gênero uma vez que esta diz respeito à experiência interna e individual do gênero de cada indivíduo.

Respeitar a identidade de gênero significa afirmar que homens e mulheres são produtos da realidade social, e não decorrência da anatomia de seus corpos. E a publicação da resolução reafirma os princípios do nosso Código de Ética Profissional que tem acima de tudo, a perspectiva de uma sociedade emancipada, justa e igualitária. (CFESS, 2011).

O nome civil compõe a personalidade do indivíduo, cumprindo as funções principais de individualização e identificação das pessoas nas relações de direitos e obrigações desenvolvidas em sociedade. Sendo assim, este é parte fundamental na identificação de cada ser humano, conferindo caráter personalíssimo, portanto o diferencia das demais pessoas. Possui como ponto de partida em regra, o registro realizado logo após o nascimento, e acompanha o indivíduo por toda sua trajetória de vida, podendo ter repercussões, inclusive, após seu óbito.

Esta requalificação é de suma importância, visto que o nome é o elemento de identificação e individualização dos sujeitos perante a sociedade

sendo ele o elemento que possibilita a pessoa se adequar ao meio e a forma que ela será reconhecida pelos outros.

Não há como negar que, uma pessoa que possua documentos que apresente informações que destoam da sua aparência física e seus caracteres externos não sofra situações vexatórias e seja exposta ao ridículo. Por esta premissa, Maria Helena Diniz (2001) coloca que:

Não pode o transexual viver desrespeitado, pois o que ele buscou foi sua (p.127) cura, a solução de um problema que sempre o afligiu e quando solucionado este, não podem surgir outros o impedindo de ser feliz, de viver dignamente na sociedade, sem precisar se esconder, se isolar. Não devem, pois, os aplicadores do direito indefinir ao transexual seu pedido de ter uma identidade adequada à sua aparência física, os resguardando de serem ainda mais discriminados, dando aos mesmos a oportunidade de se inserir no seio da sociedade, trabalhando e cumprindo seus deveres de cidadãos, no exercício pleno da cidadania. (p. 127).

Na visão de Maria Celina Bodin de Moraes o nome é a forma geral da linguagem, é o substantivo que tem a finalidade de designar as coisas e as pessoas. Adquire relevância jurídica quando individualiza e diferencia as pessoas. Dessa forma, o nome é o primeiro traço a ser evidenciado, sendo um designativo que permite a individualização da pessoa e que constitui um dos direitos mais essenciais da personalidade.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na conferência especializada interamericana sobre Direitos Humanos, na Costa Rica, declara a proteção ao nome em seu art. 18 expondo que: “Toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou ao de um destes. A lei deve regular a forma de assegurar a todos esses direitos, mediante nomes fictícios, se for necessário.”

Políticas públicas para a população trans no Brasil

Nos últimos anos passou-se a criar políticas públicas locais, estaduais e nacionais voltadas a população trans no Brasil. A Portaria nº 2.836 de 1º de dezembro de 2011 criou a Política Nacional de Saúde Integral à Po-

pulação LGBT sendo um grande marco para uma maior igualdade de acesso no Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2011a).

A política determina em seu artigo 2º que seus objetivos específicos se baseiam no uso do nome social, no acesso a hormonioterapia, na cirurgia de transgenitalização, oferecer atenção integral a rede de serviços do SUS para a população LGBT, entre outros (BRASIL, 2011a).

A regulamentação mais recente da utilização do nome social no âmbito da Administração Pública Federal direta autárquica e fundacional, foi realizada mediante o Decreto nº 8727, de 28 de abril de 2016, pelo qual se permite o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais, possibilitando essa população usufruir diretamente das políticas públicas de inclusão social, sendo tratadas pela identidade de gênero que as representam (BRASIL, 2016).

No entanto, importante destacar que não podemos cair na ilusão que vivemos em um momento completamente favorável e sem preconceitos no âmbito dos direitos LGBT no Brasil. É notório que cenário é muito mais favorável do que há 20 anos atrás. Todavia, ainda vivemos em um país com níveis alarmantes de violações e discriminação contra essa minoria que não se enquadra no padrão heteronormativo da sociedade brasileira (ARAGUSUKU; LOPES, 2014, p.2)

Segundo Henrique Araujo Aragusuku e Moisés Alessandro de Souza Lopes (2014, p. 2):

A face conservadora do Brasil se mostra, entre tantos outros fatos, nos recentes e constantes recuos dos governos na implantação de políticas LGBT; nos discursos de ódio proclamados por muitos líderes religiosos; nas agressões e mortes diárias de vítimas da LGBTfobia; em um Congresso Nacional que ainda não aprovou uma única lei destinada a esse segmento da população.

É importante lembrar que hoje o Congresso Nacional Brasileiro é ocupado por muitos políticos evangélicos e conversadores que repudiam projetos voltados à população LGBT, permanecendo então a grande dificuldade de se implementar políticas públicas (VENTURA, 2007, p. 145)

Dessa forma, é visível que a inércia e a omissão do Estado em criar leis e agir por meio de ações de políticas públicas e sociais é totalmente

prejudicial à efetivação dos direitos humanos e fundamentais da população LGBT e representa clara ofensa à lei constitucional. A responsabilização do Estado é um dos elementos essenciais para que contribua de fato a eliminar o preconceito, a violência e proporcionar políticas públicas verdadeiramente eficazes no Brasil.

Percepções acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4275/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4275/DF foi proposta em 2009, visando atribuir interpretação ao art. 58 da Lei 6.015/1973, na redação dada pela Lei 9.708/98, reconhecendo o direito dos transexuais a substituir o prenome e sexo no registro civil, independentemente da cirurgia de transgenitalização (BRASIL, 2018).

Na petição inicial da presente ação, a tese principal era de que havia um direito fundamental violado requerendo-se então a substituição do prenome e sexo no registro civil de pessoas transexuais que assim o desejarem. Importante ressaltar que a Procuradoria interpôs a ação apenas citando os transexuais, ignorando desumanamente as Travestis (BRASIL, 2018).

Apesar do pedido da ação ignorar totalmente as travestis, sendo um ato totalmente condenável, não se pode deixar de comentar que o momento histórico que a ação foi proposta era um período de total invisibilidade para as questões das pessoas transexuais e travestis, sendo então considerado a ação da Procuradoria Geral da República totalmente revolucionária naquele momento (BRASIL, 2018).

A Procuradoria elucidou ainda alguns requisitos para que os transexuais que não desejarem realizar a cirurgia de redesignação sexual possam retificar seu prenome e sexo: “idade igual ou superior a 18 anos, estar convicto que pertence ao gênero oposto há pelo menos três anos, e, que seja presumível, com alta probabilidade, que não haverá o desejo de modificar a identidade de gênero novamente” (BRASIL, 2018).

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal com base no pacto de São José da Costa Rica, na opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e em diversos outros princípios, ampliou o alcance da ação reconhecendo aos transgêneros (transexuais e travestis) o direito

de alterar o prenome e sexo no registro civil, não exigindo o cumprimento de qualquer requisito objetivo nem subjetivo. Sendo assim, não será necessário obter nenhum laudo profissional nem, tão pouco, aguardar um longo processo judicial para que seja deferida a retificação (BRASIL, 2018).

Em que pese o STF, ter ampliado o alcance do pedido realizado, os ministros divergiram nas outras questões que permeiam a temática da retificação do registro civil dos transexuais, sendo resolvidas com base no entendimento da maioria (BRASIL, 2018).

Ricardo Lewandowski, no seu voto, sustenta que os Estados deverão adotar medidas visando respeitar e reconhecer plenamente a identidade de gênero autodefinida por cada pessoa assegurando seus direitos ao nome e a autodeterminação acrescentando o Ministro Marco Aurélio que:

[...]A dignidade da pessoa humana, princípio desprezado em tempos tão estranhos, deve prevalecer para assentar-se o direito do ser humano de buscar a integridade e apresentar-se à sociedade como de fato se enxerga. Solução diversa apenas reforça o estigma que conduz muitos cidadãos transgêneros à depressão, à prostituição e ao suicídio. [...] Consectário lógico desse raciocínio é a autorização da mudança no registro civil, independentemente da cirurgia de transgenitalização. Observem a organicidade do Direito. A alteração no assentamento decorre da dignidade da pessoa humana, presente incompatibilidade da morfologia sexual com a identidade de gênero. Legítima-se a modificação para permitir que a pessoa possa viver plenamente em sociedade, tal como se percebe. Como se vê, os fundamentos para autorização da mudança do registro civil pressupõem não a submissão a procedimento cirúrgico, o qual altera apenas o aspecto anatômico, mas, sim, a condição de transexual. A disforia e o sofrimento dela decorrentes justificam a troca do prenome, com ou sem cirurgia (BRASIL, 2018).

Edson Fachin, elucida em sua fundamentação jurídica que a análise da questão transcende a norma infraconstitucional dos registros públicos, sendo solucionada pelos princípios fundamentais de eficácia horizontal e pelos direitos da personalidade, cabendo ao Estado reconhecer a livre expressão da personalidade ao invés de oferecer obstáculos a plena concretização:

[...] Evidencia-se, assim, com olhar solidário e empático sobre o outro, que inadmitir a alteração do gênero no assento de registro civil é atitude absolutamente violadora de sua dignidade e de sua liberdade de ser, na medida em que não reconhece sua identidade sexual, negando-lhe o pleno exercício de sua afirmação pública. É nessa direção que aponta a Corte Interamericana. Conforme consta de sua opinião consultiva, já referida nesta manifestação, os Estados têm a possibilidade de estabelecer e decidir sobre o procedimento mais adequado de conformidade com as características próprias de cada contexto e de seu direito interno, os trâmites e procedimentos para a mudança de nome, adequação de imagem e retificação da referência ao sexo ou ao gênero, em todos os registros e em todos os documento de identidade para que estejam conformes à identidade de gênero autopercebidas, independentemente de sua natureza jurisdicional ou materialmente administrativa, desde que cumpram com os seguintes requisitos: “a) devem estar dirigidos à adequação integral da identidade de gênero autopercebida; b) devem estar baseados unicamente no consentimento livre e informado do solicitante sem que se exijam requisitos como certificações médicas ou psicológicas ou outros que possam resultar irrazoáveis ou patologizantes; c) devem ser confidenciais e os documentos não podem fazer remissão às eventuais alterações; d) devem ser expeditos, e na medida do possível, devem tender à gratuidade; e e) não devem exigir a realização de operações cirúrgicas ou hormonais” (par. 160). Tais obrigações se justificam na medida em que a identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la. Ademais, se ao Estado cabe apenas o reconhecimento, é-lhe vedado exigir ou condicionar a livre expressão da personalidade a um procedimento médico ou laudo psicológico que exijam do indivíduo a assunção de um papel de vítima de determinada condição. Noutras palavras, a alteração dos assentos no registro público depende apenas da livre manifestação de vontade da pessoa que visa expressar sua identidade de gênero. A pessoa não deve provar o que é e o Estado não deve condicionar a expressão da identidade a qualquer tipo de modelo, ainda que meramente procedimental (BRASIL, 2018).

No julgamento, o STF entendeu que a identidade de gênero, em decorrência dos princípios da autodeterminação, liberdade, igualdade, vida digna, entre outros, é uma manifestação da própria personalidade e, sendo assim, não cabe ao Estado constituir-la, apenas reconhecê-la (BRASIL, 2018).

O direito reconhecido pelo STF nessa ação teve aplicação imediata, exercido através da realização da retificação quando requerida e de modo simplificado. Antes desse julgamento não havia um entendimento consolidado, onde muitas vezes as sentenças só permitiam a retificação do prenome, permanecendo o sexo biológico no registro civil. E quando concediam a retificação total, era exigido que constasse no novo registro o motivo da retificação. Isso acarretava a perda da finalidade original que era cessar o constrangimento de portar um documento em descompasso com a realidade observada e vivenciada (BRASIL, 2018).

Apesar da grande conquista e da inovação jurisprudencial através da decisão do STF como pautamos acima, ao julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275/DF, a concretização desses direitos da personalidade ainda restam prejudicadas, visto que, não foi criada uma normatização nacional para orientar os cartórios quanto aos procedimentos a serem adotados quando da solicitação da retificação pelos transgêneros. Muitos cartórios estão descumprindo a decisão do STF, tendo que alguns Estados e municípios legislar para resolver essa questão (BRASIL, 2018).

Conclusão

Podemos concluir que a retificação do nome para a população transexual é de suma importância uma vez que permite que esses sujeitos tenham pleno acesso a cidadania. O/A transexual, como qualquer outro/a cidadão/ã precisa ter o seu direito à saúde, à cidadania, à igualdade, à dignidade, à orientação sexual e identidade de gênero respeitados. Ignorar esses direitos é considerá-lo/a um/a cidadão/ã incompleto/a, negando-lhe a possibilidade de ser integrado na sociedade; é desconsiderar direitos personalíssimos, essenciais e inerentes a todas as pessoas.

De fato os direitos de pessoas transexuais têm sido assegurados mais pela via judicial do que pela via legislativa, porém, em que pese o STF ter inovado a jurisprudência nacional com relação à identidade de gênero e

julgar procedente a ação que beneficia diretamente a população transexual, não foi criada uma normatização nacional para orientar os cartórios quanto aos procedimentos a serem adotados, deixando-se então uma lacuna a ser preenchida para a sua aplicação.

A decisão do Supremo Tribunal Federal foi sedimentada com valorização da dignidade da pessoa humana, no entanto, embora o STF venha se pautando na dignidade da pessoa humana e reafirmando a condição de sujeitos de direitos das pessoas transexuais, o descompasso entre esta atuação e a ausência de reconhecimento suficiente pelo direito positivo, bem como a repetição dos discursos normativos hegemônicos especialmente nos espaços institucionais, ainda se apresentam como desafios à garantia de direitos.

Apesar dos inúmeros esforços feitos pelo Estado, ainda há muito que ser feito para que o Poder Público cumpra o seu dever de proteção dos direitos humanos e fundamentais, sendo imprescindível a criação de políticas públicas municipais, estaduais e federais capazes de garantir o efetivo atendimento a população LGBT.

É preciso que a sociedade desconstrua e reconstrua as “verdades” pautadas em discursos normativos que excluem determinados sujeitos do amparo legal que lhes é devido. Esperamos que estes apontamentos aqui expostos sejam considerados relevantes e contribuam para a ampliação da discussão acerca das diversidades humanas, neste caso, a sexual e de gênero, entre os profissionais da área de saúde, educação, jurídica, dentre outros e que estes possam refletir acerca de suas práticas, e em consequência, suscitar novas formas de atuação e intervenção nos mesmos em seus cotidianos profissionais.

Referências bibliográficas

ARAGUSUKU, Henrique Araujo; LOPES, Moises Alessandro de Souza. **Políticas Públicas e Direitos LGBT no Brasil: dez anos após O Brasil Sem Homofobia**. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8727.htm>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 2836, de 1º de dezembro de 2011a.** Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2836_01_12_2011.html>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. CFESS. **RESOLUÇÃO CFESS Nº 615, de 8 de setembro de 2011.** Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/615-11.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº**

4275/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. 02 março de 2018. Disponível

em: < [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4.275VotoEF](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4.275VotoEF.pdf).

pdf>. Acesso em: 23 mai. 2018.

CARVALHO. André Ricardo Fonseca. Aspectos relevantes do nome civil. Publicado em 09/2008. Elaborado em 09/2008.

CIDH. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm >

Acesso em: 12 mar. 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro:** Teoria Geral do Direito Civil. São Paulo: Saraiva, 2001, v.1.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Retificação de Nome Civil.** Doutrinas Essenciais: Direito

Registral. 2a. Ed. São paulo: Revista dos tribunais, 2013.

MORAES, Maria Celina Bodin. **Sobre o Nome da Pessoa Humana,** 2000, p.49.

SANCHES, Patrícia Corrêa. **Mudança de nome e da identidade de gênero.** In: DIAS,

Maria Berenice. Diversidade sexual e direito homoafetivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 433.

VENTURA, Miriam. Transexualidade: algumas reflexões jurídicas sobre a autonomia

corporal e autodeterminação da identidade sexual. In: RIOS, Roger Raupp (Org.).

Em defesa dos direitos sexuais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 141-168.

VIEIRA, Tereza Rodrigues. **Adequação de nome e sexo e a vulnerabilidade do transexual.** In: _____ (Org.). Minorias sexuais: direitos e preconceitos. São Paulo: Consulex, 2012.

O PROCESSO DE ADOÇÃO E AS LIMITAÇÕES ENFRENTADAS POR CASAIS HOMOSSEXUAIS APÓS O RECONHECIMENTO COMO ENTIDADE FAMILIAR

Mellissa Lorena Souza Andrade

1 INTRODUÇÃO

O instituto da adoção tem sido amplamente rediscutido com o reconhecimento da entidade familiar homoparental pelo STF. As dificuldades enfrentadas por casais homossexuais para requerer a adoção são desde o processo propriamente dito através de lapso temporal extenso até o real preconceito de tanger a acepção da homossexualidade como um aspecto impeditivo.

O processo de adoção leva em consideração alguns critérios, via de regra criados a fim de possibilitar segurança e sempre pautar-se no princípio do melhor interesse da criança.

Nesse sentido, a adoção não se limita a parâmetros ligados a sexualidade dos adotantes. A sexualidade é construída culturalmente através de padrões que são produzidos e reproduzidos em um exercício simbólico mutável. Dessa forma, ao considerar os homossexuais como uma entidade familiar, reconhece-se o direito de os mesmos adotarem com as mesmas consequências de qualquer outro casal, entretanto, a realidade ainda apresenta resistência.

Com esse propósito, justifica-se a abordagem do presente trabalho com os problemas da adoção em relação aos homossexuais, analisando as

emblemáticas enfrentadas, pormenorizando em suas secções alguns pontos relevantes à pesquisa. Tem-se como objetivo geral do presente trabalho demonstrar a relevância da modificação das políticas de adoção e como objetivos específicos abordar a acepção do conceito de família, demonstrar a pertinência dos princípios do melhor interesse da criança e do adolescente, princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da isonomia, analisar a jurisprudência e legislação brasileira e por fim expor as dificuldades enfrentadas por casais homoparentais.

Para efeitos do presente trabalho, tem-se como metodologia utilizada a análise da jurisprudência com o escopo de realizar uma apreciação ampla e precisa dos reflexos da limitação da adoção para os homossexuais no processo de adoção.

A pesquisa restringe-se ao campo teórico. O estudo será desenvolvido por meio de pesquisas bibliográficas relacionadas à área jurídica, concernentes ao tema e a jurisprudências e decisões dos tribunais superiores e dos juízos de primeiro grau.

O segundo capítulo tratou da acepção do conceito de família com base nas suas inovações conceituais atrelado às novas necessidades sociais. Salienta no terceiro capítulo as concepções principiológicas atreladas aos Princípios do Melhor Interesse da Criança, da Dignidade da Pessoa Humana e da Igualdade. O quarto capítulo trouxe uma abordagem da Jurisprudência e da Legislação Brasileira com relação a adoção por homossexuais no Brasil. Por fim, o quinto capítulo analisou as dificuldades enfrentadas por casais homoparentais no processo de adoção.

2 A ACEPÇÃO DO CONCEITO DE FAMÍLIA

A criança e o adolescente são sujeitos de direitos reconhecidos no ordenamento jurídico nacional e internacional, objeto de intensa proteção e afetividade da família. A doutrina que abarca o Direito de Família, atualmente reconhece o desenvolvimento do tema ao longo dos anos, inclusive em razão da configuração de família, que surgem novos perfis constantemente.

A noção do temor família se insere dentro de um conteúdo moral e ético, sujeita a transformações e, por esta razão, necessita de proteção jurídica. Nesse sentido, para a acepção de família deriva de um conteúdo que nas-

ce marcadamente patriarcal, heterossexual e estabelecida como um núcleo uniforme aos interesses da figura paterna. (TEIXEIRA, 2003, p.2).

Explicita que, em virtude do forte conteúdo multidisciplinar que possui, a família deve ser considerada em diversos prismas. O primeiro deles, considerado amplo, concebe a família no sentido de parentesco, ou seja, é família o grupo de pessoas ligadas por vínculo jurídico de natureza familiar, que compreende ascendentes, descendentes e cônjuges consanguíneos e afins. (VENOSA, 2016, p.5).

Existe em outra vertente, o entendimento em que o núcleo familiar é restrito aos pais e os filhos que vivem sob o poder familiar. Com o objetivo de ampliar esse conceito, a Constituição Federal em seu artigo 226, reconhece como família o núcleo monoparental, ou seja, aquela família formada por apenas um dos pais e seus descendentes, fruto de um processo histórico e de movimento sociais.

Essa reforma de pensamento, que incide socialmente, reforça a atenção nas legislações. Desta forma, surge uma espécie de visão pluralista da família, que permite o enlace do conceito de entidade familiar de todos os conteúdos originários que têm origem em um elo de afetividade. A família deve estar pautada, então, sobre os pilares da afetividade, da pluralidade, notadamente criando forças e fortalecendo valores existentes no cerne social.

No Brasil, a partir de 2008, ocorreu uma inovação no Cadastro Nacional de Adoção que passou a dar razão e ordem social a emblemática de conseguir adotar e possibilitar adotados de ter uma família. O que de pronto denota uma situação visível em que por um lado, a existência de milhares de crianças vivendo em abrigos, sem pais, doutro diversas pessoas esperando dispostas a adotá-las.

Nesse teor, a adoção por casais homoafetivos tem significativa relevância na sociedade hodierna, principalmente em razão da nova formação social e das recentes mudanças concernentes ao instituto da família.

3 PRINCÍPIOS

3.1 Do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente

O Princípio Do Melhor Interesse Da Criança e Do Adolescente representou uma imensa inovação no ordenamento jurídico brasileiro e ge-

rou uma imposição de uma nova forma de enxergar a criança e o adolescente, como sujeitos de direito e de fato. (MAIA, 2015, p.7).

A primeira das diretrizes da política do bem-estar do menor, esteve presente no artigo 6º da Lei 4.513/64, determinava que fosse assegurada como prioridade problemas que visassem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos. A ideia voltada para o bem-estar do menor solidificou como prioridade de seus interesses e fez prevalecer no ordenamento jurídico brasileiro, observado inclusive imediato e eficaz reflexo nas questões relativas à guarda de crianças. (BARBOZA, 2000, p. 205).

O objetivo basilar deste princípio é conferir relevância de maneira adequada ao direito do infante bem como priorizar suas necessidades e protegê-los juridicamente. A primazia do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente é que norteia a adoção ao possibilitar pressupostos benéficos como o desenvolvimento sadio, um lar harmonioso, proteção integral e uma vida digna, considerados requisitos mínimos que devem ser desfrutados por estes que já sofreram ou ainda sofrem com o abandono, maus-tratos, abuso sexual e necessitam da unidade de família de forma mais célere, uma vez que estão propensos a não desfrutarem deste benefício sem mudanças.

3.2 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Inicialmente, conforme explana a ideia nuclear que já se fazia presente até da palavra dignidade traz como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal o que faz com que não possa ser destacado, não existindo a possibilidade de determinada pessoa ser titular de uma pretensão a que lhe seja concedida a dignidade. (SARLET, 2007, p. 6).

O princípio da dignidade da pessoa humana apresenta seus fundamentos presentes na República Federativa do Brasil expressamente previstos na magna carta de 1988 no art. 1º, III, vincula todo o ordenamento jurídico à sua orientação.

A “dignidade da pessoa humana” é reconhecer a autonomia ética do homem, de forma singular no caso concreto, portador de um destino, únicos e de realização livre e responsável, devendo ser cumprida numa re-

lação social. A igualdade radical entre todos os homens – tal que nenhum deles há de ser reduzido a mero instrumento ou servo do “outro”. E sublinhar esse princípio como fundamento da República é dizer que este se constrói a partir da “pessoa” a fim de servi-la. (COSTA, 1999, p. 38).

Nesse sentido, Flávia Piovesan diz que (2013, p. 54):

A dignidade da pessoa humana, (...) está erigida como princípio matriz da Constituição, imprimindo-lhe unidade de sentido, condicionando a interpretação das suas normas e revelando-se, ao lado dos Direitos e Garantias Fundamentais, como cânone constitucional que incorpora “as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro.

O princípio da dignidade da pessoa humana tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento dos membros da família, principalmente, das crianças e adolescentes, segundo entendimentos de Maria Helena Diniz. (DINIZ, Maria Helena, 2004, p.25).

Nos ensinamentos de Cunha Pereira (2006, apud Karina Carelli, 2008, p.48) considera-se que de todos os princípios o da dignidade da pessoa humana “é o universal e é dele que se propagam todos os demais princípios como o da liberdade, autonomia privada, cidadania, igualdade e solidariedade.”

A carta maior, em seu artigo 1º, inciso III, menciona que a “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana.”

Ao decorrer do raciocínio nota-se que o princípio da dignidade da pessoa humana e direitos homoafetivos, na visão de Angeluci, consiste que se ao pensar na família moderna esquecendo o princípio da dignidade da pessoa humana é uma contradição e verdadeira forma de se negar a função primeira da família: o desenvolvimento de cada um de seus membros. (ANGELUCI, 2005, p.8).

Observando a dignidade da pessoa humana se relacionar à questão da livre escolha na constituição de família, ela, também, diz respeito à sexualidade enquanto própria condição humana.

Sobre isso, Maria Berenice Dias assinala (DIAS, 2000, p.16):

Indispensável reconhecer que a sexualidade integra a própria condição humana. Ninguém pode realizar-se como ser humano se não tiver assegurado o respeito de exercer livremente sua sexualidade com quem desejar, conceito que compreende tanto a liberdade sexual como a liberdade à livre orientação sexual. A sexualidade é um elemento da própria natureza humana, seja individual, seja genericamente considerada.

O constitucionalismo contemporâneo traz a Magna Carta como uma ordem objetiva de valores, como um reflexo dos anseios da sociedade em um determinado momento histórico. Esse novo contexto traz uma ordem que permite que valores se construam ao longo da história da sociedade. Esses axiomas inerentes ao texto constitucional, preserva, sempre, de acordo com as necessidades sociais, políticas e jurídicas do momento em que se vive.

Afirma Fladimir Jerônimo Belinati MARTINS (2003, p. 55):

Os valores constitucionais são a mais completa tradução dos fins que a comunidade pretende ver realizados no plano concreto – da vida real mesma – mediante a normatização empreendida pela Constituição [...] Com efeito, enquanto ordem objetiva de valores, a Constituição cumpre o importante papel de transformar os valores predominantes em uma comunidade histórica concreta em normas constitucionais; com todos os efeitos e implicações que esta normatização possa ter.

O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana é dotado de um certo grau de generalidade que lhe permite concretizar sobre inúmeras situações, quando se utiliza um enunciado normativo largo e abrangente. É impregnado de profundo conteúdo, o que propicia uma dimensão axiológica e contextualizada ao seu tempo.

Essas características permitem acompanhar o ritmo rápido da evolução social presente na sociedade, sem que com isso provoque rupturas constitucionais. É princípio que orienta e limita criticamente a interpretação de todo o ordenamento jurídico. Esse funcionamento como operador torna-se especial, pois na medida e nas possibilidades orienta o intérprete.

O dever de considerar um princípio absoluto não é interessante, mas uma vez que o risco de se relativizar em demasia os demais princípios

constitucionais revela a normatividade, algo que lhe é inerente e faz-se necessário estabelecer segurança. O valor nele contido sem dúvida alguma é absoluto, inafastável e irrenunciável, mas o princípio em si é relativo.

3.3 Princípio da Isonomia

Consoante a existência de diversas concepções filosóficas para conceituar e legitimar a igualdade, dentre as quais se menciona a concepção idealista. Os idealistas sustentam que a igualdade é ínsita aos homens, inerente a sua condição de evolução. Por outro prisma, a teoria da igualdade pelo nascimento prega a existência da isonomia em razão da condição de nascimento, ou seja, os indivíduos nascem iguais e desiguais. (D'OLIVEIRA, 2011, p. 2).

Reconhecer a existência das desigualdades sociais, políticas, econômicas que o consubstanciam da isonomia de fato tem um liame com a justiça dentro de suas principais virtudes e, por conseguinte, deve incutir no intérprete o direito não de uma maneira mecânica de inserção automática dos casos concretos a letra seca das normas, mas concentrar a essência das virtudes da equidade.

O princípio da isonomia ou também chamado de princípio da igualdade é o pilar de sustentação de qualquer Estado Democrático de Direito. (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013, p.1).

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o Princípio da Isonomia em seu artigo 5º traz que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros bem como aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Dessa forma as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência em verdade da definição de Justiça, pois representa o que realmente protege certas finalidades.

Conforme explana, Maria Berenice Dias (DIAS, 2006, p. 175):

O direito à homoafetividade, além de estar amparado pelo princípio fundamental da isonomia, cujo corolário é a proibição de discriminações injustas, também se alberga sob o teto da liberdade

de de expressão. Como garantia do exercício da liberdade individual, cabe ser incluído entre os direitos da personalidade, precipuamente no que diz com a identidade pessoal e a integridade física e psíquica.

Desse modo, rejeitar a existência de uniões homossexuais é afastar o princípio insculpido no inc. IV do art. 3º da Constituição Federal, segundo o qual é dever do Estado promover o bem de todos, vedada qualquer discriminação, não importa de que ordem ou tipo seja. (DIAS, 2010, p. 2).

Com a reflexão de Dias, é possível verificar que o princípio da isonomia veda discriminações se relacionando com a liberdade de expressão. Dessa forma, no que se diz respeito aos casais homossexuais na convivência de união estável, deve prevalecer a equiparação as demais entidades, concluindo-se portanto, que o tratamento diferenciado em razão da orientação sexual viola a Constituição Federal bem como o referido princípio da isonomia.

4 A JURISPRUDÊNCIA E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A realidade brasileira se convergiu a compenetrar valores integradores nas mais diversas formas, dentre elas o casamento homoparental. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, reconheceu a união estável para casais do mesmo sexo.

Dentre as interpretações uma delas fundamentada pelo ministro Ayres Britto no sentido de dar interpretação conforme a Constituição Federal para excluir qualquer significado do artigo 1.723 do Código Civil que impeça o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar.

Esse argumentou que o artigo 3º, inciso IV, da CF veda qualquer discriminação em virtude de sexo, raça, cor e que, nesse sentido, ninguém pode ser diminuído ou discriminado em função de sua preferência sexual. “O sexo das pessoas, salvo disposição contrária, não se presta para desigual ação jurídica”, o ministro concluiu que qualquer depreciação da união estável homoafetiva colide, portanto, com o inciso IV do artigo 3º da CF.

Observado o casamento homoparental como uma família comina ao entendimento de que poderiam adotar uma criança, uma vez que consoante os novos ordenamentos jurídicos representam uma família.

Dialogando com esse entendimento, os tribunais brasileiros desenvolveram a possibilidade de adoção reformando pensamentos equivocados em primeiro grau, expandindo a real condição de família aos casais homoparentais que enfrentam dificuldades expressas para adotar.

Os Tribunais do Rio Grande do Sul sob essa ótica integradora desenvolveram e aplicaram de forma plena a adoção por homossexuais, conforme abaixo (TJRS):

Ementa: EMBARGOS INFRINGENTES. PEDIDO DE HABILITAÇÃO. **ADOÇÃO CONJUNTA POR PESSOAS DO MESMO SEXO. Sendo admitida, pela jurisprudência majoritária desta corte**, a união estável entre pessoas do mesmo sexo, possível admitir-se a adoção homoparental, porquanto inexistente vedação legal para a hipótese. Existindo, nos autos, provas de que as habilitandas possuem relacionamento estável, bem como estabilidade emocional e financeira, deve ser deferido o pedido de habilitação para adoção conjunta. EMBARGOS INFRINGENTES DESACOLHIDOS, POR MAIORIA. (SEGREDO DE JUSTIÇA) (Embargos Infringentes Nº 70034811810, Quarto Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Redator: Claudir Fidelis Faccenda, Julgado em 13/08/2010).

No entendimento acima suscitado o Tribunal do Rio Grande do Sul entendeu que a formação da acepção de família deve também abranger casais homossexuais levando em consideração a não vedação legal da hipótese de adoção. A corte em verdade entende tal pensamento como majoritário em termos jurisprudenciais. Nesse evidente teor, nota-se que em que pese a existência diversos princípios o juízo a quo ainda pode decidir de forma diversa sem que isso implique transgressão de princípios basilares da magna carta o que por ora é lamentável.

O Tribunal de São Paulo também demonstrou a conjectura familiar a fim de demarcar os valores condensados de isonomia para os casais homo-

parentais, também se manifestou a favor da adoção para os casais como se observa abaixo (TJSP):

Ementa: Apelação – Procedimento de habilitação no cadastro de pretendentes à adoção, por casal em união homoafetiva – Defe-
rimento, com ressalva de vedação à adoção de infante masculino
– **Lesão a direitos constitucionalmente reconhecidos - Às
autoras, o direito constitucional à família.** À criança, ou ado-
lescente, o direito a ampla proteção – Estado que tem o dever de
proteger a criança e o adolescente, não podendo, assim, restringir
a adoção por pares homoafetivos, que comprovadamente possuam
convivência familiar estável – Tramitação idêntica do processo de
adoção requerido por pessoa heterossexual deve ter aquele solici-
tado por homossexual – (Órgão julgador: Câmara Especial, Tri-
bunal de Justiça de São Paulo, Data do julgamento: 23/07/2012)

No caso do Tribunal de São Paulo o entendimento se fundou em considerar a aceitação da adoção por casais homossexuais em decorrência da violação a princípios reconhecidos constitucionalmente, inclusive suscitando o direito à proteção da criança e do adolescente.

O Tribunal de Santa Catarina também no mesmo sentido reconhece a adoção de casais homoparentais (TJSC, 2011):

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL - FAMÍLIA - AÇÃO DE DESTI-
TUIÇÃO DO PODER - **ADOÇÃO** - CUMULAÇÃO DE PE-
DIDOS - POSSIBILIDADE - GARANTIA DO CONTRADI-
TÓRIO E DA AMPLA DEFESA À GENITORA DA CRIANÇA
- FINS SOCIAIS DA LEI - ADOÇÃO CONJUNTA - **CASAL
DO MESMO SEXO - DIREITO RECONHECIDO** - NOVA
CONFIGURAÇÃO DA FAMÍLIA BASEADA NO AFETO - ES-
TUDOS QUE REVELAM INEXISTÊNCIA DE SEQUELAS
PSICOLÓGICAS NAS CRIANÇAS ADOTADAS POR CASAIS
HOMOSSEXUAIS - ABANDONO - SITUAÇÃO DE RISCO -
AUSÊNCIA DE ZELO NO TRATAMENTO DO MENOR.

O Tribunal de Santa Catarina desproveu um recurso em que na ape-
lação pleiteava-se o não reconhecimento do direito do casal homossexual

adotar o menor. Com fundamento de que inexistem sequelas psicológicas em caso de adoção por casais homossexuais o tribunal então reconheceu o direito a adoção do casal homoparental e não acolheu o recurso o que representa uma adaptação da acepção familiar.

O Supremo Tribunal Federal manifestou uma apreciação que se coadunou com os tribunais acima mencionados, conforme pode observar na ementa abaixo (STF, 2015):

DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECONHECIMENTO DE UNIÃO ESTÁVEL HOMOAFETIVA E RESPECTIVAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS. **ADOÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4.277. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. APELO CONHECIDO E PROVIDO.

O STF concebendo que as uniões homoafetivas já são reconhecidas como entidade familiar, com origem em um vínculo afetivo, não identificou razão para limitar a adoção, criando obstáculos onde a lei não prevê.

Consoante o entendimento do Supremo a delimitação em relação ao sexo e a idade da criança a ser adotada por casal homoafetivo é transformar a sublime relação de filiação, sem vínculos biológicos, em ato de caridade provido de obrigações sociais.

Nesse teor a legislação e a jurisprudência já apresentam fundamentos a favor do casamento homoparental, ocorre que o procedimento em si tem sido dificultado e a adoção tem se tornado algo extremamente desanimador uma vez que mesmo com valores claramente adaptados ainda existe resistência de alguns juízos a quo. Ao revés os abrigos permanecem cheios e com necessidades de que o procedimento seja facilitado.

5 AS DIFICULDADES ENFRENTADAS POR CASAIS HOMOPARENTAIS

O crescimento percentual de casamentos entre pessoas do mesmo sexo cresceu significativamente comparado ao de entre homens e mu-

lheres em 2015, segundo dados das Estatísticas do Registro Civil 2015, divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As uniões entre cônjuges de sexos diferentes aumentaram 2,7%, enquanto as entre cônjuges do mesmo sexo aumentaram 15,7%, representando 0,5% do total de casamentos registrados.

Em 2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Resolução 175 que determina que todos os cartórios habilitem ou celebrem casamento civil e conversão da união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo.

As uniões civis entre cônjuges do mesmo sexo aumentaram 51,7%. Em números absolutos, foram 1.131.707 casamentos entre pessoas de sexos opostos e 5.614 entre pessoas do mesmo sexo em 2015.

A adoção tem como finalidade fazer com que os menores que se encontram em orfanatos tenham uma nova família. Este tema, porém, gera muitas discussões quando se trata dos casais homossexuais, apesar das novas possibilidades, ainda encontram grandes dificuldades práticas em adotar.

Ocorre, porém, que como acontece com o pretendente à adoção, casado ou solteiro, este deverá requerê-la através de processo judicial. Implica afirmar que o desejo da adoção será obrigatoriamente avaliado por profissionais, que farão um levantamento da vida social do adotante.

Esse contexto gera enorme insegurança e apresenta uma realidade prática ruim, consoante o sítio oficial do Senado todas as estatísticas conduzem à conclusão de que o desafio da adoção no país, que já é enorme, se torne ainda maior. Segundo o Levantamento Nacional de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, existem 2.624 abrigos em 1.157 municípios do Brasil (20,8%). O Estado de São Paulo também apresenta o maior número de estabelecimentos: 362. Na lista dos estados que concentram mais unidades de acolhimento, estão também Minas Gerais (352), Rio Grande do Sul (213), Rio de Janeiro (173) e Paraná (131). (SNAS/MDS, 2010, p. 12).

Os relatórios da Corregedoria Nacional de Justiça indicavam que apenas 5.465 dos 44.585 acolhidos nesses abrigos (um em cada oito) estavam aptos à adoção. As razões são diversas, mas a principal delas é que, muitas vezes, o abrigo acolhe temporariamente a criança (ou o adolescente) até que os familiares recuperem a capacidade de recebê-la em um ambiente considerado apropriado pela legislação.

O estudo “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2005, revelou que apenas metade (54,6%) dos abrigados tinha processo nas varas da Justiça, concluindo que muitas delas poderiam estar nas instituições sem que o sistema legal nem mesmo tivesse conhecimento. (PELIANO, Anna, 2005, p. 65)

A Proteção à Criança pauta-se em um ambiente familiar afetivo e continente às necessidades da criança e, posteriormente do adolescente, constitui, então, uma base para o desenvolvimento saudável dentro de todo um ciclo. A imposição representa um limite, a autoridade e a realidade, quanto o cuidado e a afetividade são de fundamental importância para a constituição da subjetividade e desenvolvimento das habilidades necessárias à vida em comunidade.

Desta forma, as experiências sentidas na família tornam gradativamente a criança e ao adolescente capaz de se sentirem parte de uma família, de receber cuidados, de se responsabilizar por suas próprias ações e sentimentos.

Nesse período é a melhor forma de assegurar a continuidade da família e a perpetuação destes valores, quando não havia a possibilidade de se ter um filho, era pelo instituto da adoção, cultivar valores essenciais ao bem-estar social.

A adoção exerce uma finalidade social e política, onde somente os cidadãos podem adotar e serem adotados. A adoção representa um recurso para a manutenção do culto da família. Portanto, são perceptíveis essas finalidades sociais, políticas da adoção, visando interesse do adotante, dissipando um equilíbrio harmônico e contextualizado a proporcionar família e não o inverso.

A lei não trata um limite de idade para o pedido de adoção uma vez que o adotando esteja sob a guarda ou tutela manifesta-se de forma incontestável que o pedido de adoção deve ser feito até os 21 anos de idade pois caso contrário não há como requer a adoção de um maior, pois cessa a guarda ou tutela. (GRANATO, 2010, p. 73).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou demonstrar que os processos judiciais nos juízos a quo ainda divergem quanto ao tema, salientando que ainda não

firmaram entendimento equânime acerca da condição de família de casais homoparentais.

Ocorre que após a decisão do STF reconhecendo que os casais homossexuais são titulares do direito a união estável e o casamento, a problemática alcançou um maior respaldo a nível jurídico, ao passo que alguns tribunais já reconhecem o pleno direito a adoção, refletindo essas condições.

Conforme demonstrado na pesquisa, a situação observada nos abrigos condiz com a não aceitação da entidade familiar homoparental, que ainda é julgada desfavorável no processo de adoção, tendo como consequência casais homossexuais querendo adotar e abrigos lotados.

Em que pese o raciocínio jurisprudencial do STF ter sido no sentido de resolução do problema, ainda se faz necessário transmitir segurança jurídica com efeito sobre todos, intitulado os casais homossexuais como dignos do direito de adoção.

Ainda que se leve em consideração o princípio da igualdade, não se pode deixar de reconhecer a importância e a necessidade da criação de um ordenamento jurídico próprio para regular essas adoções.

Desse modo, esse entendimento garantiria aos homossexuais e à própria criança, maior segurança ao seu direito de formar uma família, na medida em que, mesmo existindo equiparação com as uniões estáveis, o juízo a quo pode não concordar com esse entendimento, baseado apenas nos seus valores.

Para que se evite a decisão pautada em requisitos subjetivos se faz necessário a regulamentação expressa desse instituto quando se trate de casais homossexuais, para que a decisão seja avaliada através de um enfoque objetivo o que afastaria insegurança e aflição a essas pessoas que pretendem dar e receber o direito eficiente à família.

REFERÊNCIAS

Adoção. Senado Federal. Revista de Audiências Públicas. 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201302%20-%20maio/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_maio_2013_internet.pdf>. Acesso em: 9 de maio de 2018

- ANGELUCI, Cleber Affonso. O valor do afeto para a dignidade humana nas relações de família. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, Ano 53, n. 331, p. 8 mai. 2005.
- BARBOZA, Heloísa Helena. A Família Na Travessia Do Milênio **Anais Do II Congresso Brasileiro De Direito De Família**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 de abril 2018.
- BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 18 de abril de 2018.
- CARELLI, Karina. **Novas Formas de Constituição de Família e Seus Efeitos Jurídicos**. Disponível em < <http://siaibib01.univali.br/pdf/Karina%20Carelli.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2018.
- COSTA, José Manuel M. C. da. **O princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição e na Jurisprudência constitucional portuguesas**. In: BARROS, Sérgio Resende de; ZILVETI, Fernando Aurélio (Coord). Direito constitucional – Estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Dialética, 1999.
- DIAS, Maria Berenice. **A Igualdade desigual**. Disponível em: <[http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/\(cod2_646\)32__a_igualdade_desigual.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/(cod2_646)32__a_igualdade_desigual.pdf)> Acesso em: 25 de maio de 2018.
- DIAS, Maria Berenice. **Direito das famílias**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- DIAS, Maria Berenice. **União homossexual: o preconceito e a justiça**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p.16.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito de família**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.25.

D'OLIVEIRA, Maria Christina Barreiros. **Breve Análise Do Princípio Da Isonomia**. Disponível em: <www.institutoprocesso.com.br>. Acesso em: 14 de maio de 2018.

Estatísticas do Registro Civil 2015. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2015_v42.pdf> Acesso em 14 de maio de 2018.

GRANATO, Eunice Ferreira Rodrigues. **Adoção doutrina e prática: com comentários à nova lei de adoção**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2010.

MAIA, H. J. L.; JÚNIOR, W. A.C.; MELO, FELIPE V. C. C.; CASTRO, I. D. C. C.; COSTA, J. S. L. .Adoção homoparental conjunta: família socioafetiva e a concretização do melhor interesse da criança e do adolescente. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

MARTINS, F.J.B. **Dignidade da pessoa humana**. Curitiba: Juruá, 2003.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano. 37, n. 145, jan./mar. 2000.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros. **O Direito à Convivência Comunitária e Familiar**. Brasília, 2004.

POVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4 ed. São Paulo: Max Limonad, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. As Dimensões Da Dignidade Da Pessoa Humana: Construindo Uma Compreensão Jurídico Constitucional Necessária E Possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 09 – jan. /jun. 2007.

SNAS/MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<https://fazendohistoria.squarespace.com/>> Acesso em: 9 de maio de 2018.

STF. Supremo reconhece união homoafetiva. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>>. Acesso em: 9 de maio de 2018.

STF. DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECONHECIMENTO DE UNIÃO ESTÁVEL HOMOAFETIVA E RESPECTIVAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS. ADOÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4.277. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>>. Acesso em: 9 de maio de 2018.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Novas entidades familiares. **Revista trimestral de Direito Civil**. Dez. 2003.

TJRS. Embargos Infringentes. Pedido De Habilitação. Adoção Conjunta Por Pessoas Do Mesmo Sexo. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=adoção+por+homossexuais&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=-juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 9 de maio de 2018.

TJSC. Apelação Cível - Família - Ação De Destituição Do Poder - Adoção - Cumulação De Pedidos - Possibilidade - Garantia Do Contraditório E Da Ampla Defesa À Genitora Da Criança - Fins Sociais Da Lei - Adoção Conjunta - Casal Do Mesmo Sexo. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 14 de maio 2018.

TJSP. Apelação – Procedimento De Habilitação No Cadastro De Pretendentes À Adoção, Por Casal Em União Homoafetiva. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 9 de maio de 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direito de família**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ARTIGOS - EDUCAÇÃO

EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA NO BRASIL: O QUE O CIDADÃO PODE APRENDER COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988?

Cinthia da Silva Barros

Gustavo Oliveira Donato Fernandes

1 INTRODUÇÃO

Tratar sobre a temática educação para a justiça é de suma relevância, sendo necessário o seu exame, basta ver, que o conteúdo não encontra deslindamento apenas na esfera judicial, mas caminha-se para outros campos das ciências sociais aplicadas. Considerando que a ideia central do presente trabalho tenciona-se na seguinte questão cidadão pode aprender com a Constituição de 1988?

É essencial, antes de tudo conhecer e aplicar o que está posto no texto constitucional, pois atualmente defender a Constituição é uma tarefa árdua, pois a constituição não deve conter uma preocupação absoluta com o Estado, mas ser mais ampla, constituindo também a sociedade (STRECK, 2018, s.p).

Nesta conjuntura, notabiliza-se a necessidade de conscientização do cidadão acerca dos seus direitos e deveres básicos, assim por consequência haverá a integração do Poder Judiciário com a sociedade, pois quando o cidadão conhece os seus direitos e deveres, ele torna-se mais atuante, responsável. Conquanto é essencial que haja uma qualificação para o exercício de sua cidadania.

Mas a questão é como educar o “cidadão” para a justiça no Brasil? A construção do cidadão começa em suas bases educacionais, não há uma ementa voltada para o ensino da Carta da República de 1988 nas matrizes escolares, aprende-se a ler e a escrever o alfabeto, sobre os primeiros socorros, que não pode destruir a natureza e nem jogar lixo nas ruas.

Todavia, os elementos delineados acima estão todos descritos na Carta de 1988 aprende-se a ler e a escrever o alfabeto, pois de acordo com o artigo 205, a educação é um direito de todos, dever do Estado e da família, que deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania, bem como a sua qualificação para o trabalho.

Sobre os primeiros socorros, inclui-se no direito a saúde, em que o artigo 196 alude que a saúde é direito de todos e é um dever do Estado, em que deve ser garantindo mediante as políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Além disso, a não destruição do meio ambiente, nem tampouco jogar lixo nas ruas, encontra-se estabelecido no artigo 225 da Carta Magna de 1988 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, em que é imposto ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações atuais e futuras (BRASIL, 1988).

Há uma infinidade de questões que podem ser levantadas sobre a construção das bases da educação para a justiça no Brasil, haja vista, que é mais que necessária a construção/formação do cidadão para a sociedade. A educação deve ser um instrumento norteador da justiça, mas é imprescindível que haja investimento em políticas públicas para a área. Somente com uma educação de qualidade é que o cidadão poderá compreender a relevância dos deveres e de direitos básicos da sociedade, pois a primeira forma de direitos consiste no seu conhecimento. Contudo não basta apenas conhecer ou aprender, é preciso aplicar, efetivar no dia-a-dia.

Como pensar em educação para justiça, acesso a justiça ou em justiça cidadã, de modo efetivo se o povo não sabe o que é cidadania ou os seus direitos? Eis que o povo não tem conhecimento como, por exemplo, do poder que possui para criar a sua própria Constituição, conforme predis-

põe o artigo 1º parágrafo único da Constituição Cidadã de 1988 que todo o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

A Carta da República de 1988 fora escrita pelos representantes eleitos pelo povo, todavia, não é possível exigir de um cidadão comum um comportamento que coadune com as regras jurídicas da sociedade, se a população não possui qualificação para o exercício de sua cidadania no ordenamento jurídico-político do país.

Neste cenário, o trabalho propõe a analisar a educação para a justiça no Brasil, perfazendo uma análise sobre o cidadão pode aprender com a constituição de 1988, assim será abordando os aspectos relacionados aos direitos e deveres dos cidadãos. A investigação recai sobre a educação como um instrumento de justiça, bem como, sobre a necessidade de integração e participação do cidadão com os órgãos do Poder Judiciário, em que pese à imprescindibilidade do Estado formar um cidadão consciente a respeito dos mecanismos legais estabelecidos no ordenamento jurídico Brasileiro.

O texto caracteriza-se como bibliográfico, documental, explicativo, com a utilização de artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado além de levantamento de informações por meio de documentos, doutrinas, legislações e em outras fontes.

2 A EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA NO BRASIL

É direito de todo cidadão usufruir de seus direitos, fundamentais como, por exemplo, o direito à vida, à educação, à saúde, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, o direito de ir e vir, de escolher o seu trabalho, a liberdade de manifestar o seu pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, além de outros.

Como foco central, a pesquisa apresenta que a educação deve ser um instrumento de justiça, pois a educação é um dos direitos que fortalece a existência para que a justiça que seja independente, eficiente e acessível para todos, porém é preciso garantir relações civilizadas na sociedade. Existem muitas discussões que permeiam a questão da educação, seja no

campo acadêmico, quanto na política, por tratar-se de uma temática relevante e que deveria ser prioritária para o País.

Historicamente, constata-se que a educação é um direito fundamental, inerente ao ser humano, tendo em vista que está disciplinada em vários documentos legislativos. Nesta esteira, há o reconhecimento do direito a educação nos tratados e convenções internacionais, a título de exemplo do marco na Declaração Universal dos Direitos Humanos datada em 1948, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem Bogotá, na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969 (ratificada pelo Brasil em 1992), na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1990 (BOBBIO, 1992).

Consequentemente, a Matriz Legislativa de 1988 que veio inaugurar o Estado Democrático de Direito, passou a disciplinar o direito a educação nos artigos 205 a 214 da Carta da República de 1988. Neste campo, a educação é um direito fundamental de todos, sendo um dever do Estado e da família, considerando que o ensino deverá ser obrigatório com prioridade na distribuição dos recursos conforme dispõe o artigo 212 e parágrafos c/c 34, VII, da Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988).

Nesta conjuntura, o direito a educação possui regulação na legislação infraconstitucional, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação. Dessa maneira, o direito a educação, é um direitos social que urge de ser concretizado através de políticas públicas que sejam efetivas.

A problemática da educação paira na necessidade de estabelecer mecanismos para garantir a sua exigibilidade, além disso, questiona-se como obter um controle judicial, se há uma a insuficiência e por vezes a ausência de políticas públicas para a educação (DUARTE, 2004, p. 114). Para Figueiredo e Júnior (2018, p.)

O direito e a educação são instrumentos essenciais à sociedade na propagação de sua cultura. Esses institutos são utilizados pela comunidade no processo de adaptação social dos indivíduos que nela se encontram. Através da educação, o indivíduo aprende os conhecimentos, os valores, o modo de agir, de sentir e de pensar próprios daquela comunidade, a fim de que posteriormente estes

sejam interiorizados e o indivíduo, então socializado, os reproduza de forma automática. Já o direito é composto de normas que refletem os fatos e os valores considerados mais relevantes por aquela comunidade, sujeitando obrigatoriamente o indivíduo a eles, diante da força coercitiva e incidência obrigatória de suas normas.

A educação está inserida no rol dos direitos sociais sendo imprescindível para edificação da dignidade da pessoa humana, haja vista, ser a base para o exercício de uma cidadania plena e eficaz, em que o cidadão poderá gozar de seus direitos civis, políticos e sociais. Neste campo, é primordial que a educação seja um instrumento de justiça, mas para isso é preciso que haja a efetivação do princípio constitucional do acesso à justiça, tendo em vista que ninguém irá implementar um direito ou reivindicá-lo se não detém a consciência que este lhe é devido. Para Sardinha (2017, p.13):

(...) pode-se caracterizar o acesso à justiça como direito fundamental de segunda dimensão, pois visa garantir a obrigação de fazer do Estado de proporcionar meios adequados para a concretização de uma vida digna. No que tange ao ordenamento jurídico brasileiro, cumpre ser enfatizado que de acordo com o §1º, do artigo 5º da Constituição, as normas definidoras dos direitos e garantias constitucionais possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, razão pela qual, não necessitam de nenhuma outra norma para a sua efetivação.

Garantir o direito à educação está muito além de declará-lo apenas em leis, é preciso oferecer a todos, sem que haja distinções, é preciso que as escolas sejam em números suficientes, porque a educação é direito público subjetivo, por ser um dever do Estado de garantir esta prestação educacional (PONTES DE MIRANDA, 1953, s.p). De modo que a Lei deve escudar os homens que detém o saber e os que não os têm. Promovendo o encontro entre os cidadãos que necessitam aprender com aqueles que estão dispostos a lecionar. Neste sentido, Frédéric Bastiat (2010, p. 27) assevera que:

A lei se estende sobre uma sociedade, na qual há homens que sabem e outros que não sabem; cidadãos que necessitam aprender

e outros que estão dispostos a ensinar. Nesse assunto de educação a lei só tem duas alternativas: ou deixa acontecer livremente o processo de ensino-aprendizagem, sem usar a força, ou forçar a vontade dos homens nesse sentido, tirando de alguns o necessário para pagar os professores que o governo indicar para ensinar gratuitamente a quem necessitar.

Sendo assim, é preciso que o Estado fomente políticas públicas para a educação do cidadão, mas estas devem ser efetivas, não basta apenas fazer, pois o deve oferecer uma educação de qualidade, que vem a ajudar na construção de um cidadão crítico, que possa ter acesso a justiça, participar ativamente das decisões do país como, por exemplo, no processo eleitoral, decidir de forma consciente sobre as questões do local em que vive, enfim, que o estado auxilie no desenvolvimento de um cidadão que seja comprometido com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme propõe a Constituição.

3 OS DIREITOS E O DEVERES NA CONSTRUÇÃO DA SOCIDADE

O estado civil, constituído por meio de um contrato social, produz no homem uma acurada mudança, fazendo com que abandone seus instintos pela justiça, aguçando em suas decisões a ponderação, modulada pela moralidade que antes lhe era carente. Tal modulação faz com que consulte sua razão antes das suas inclinações, deixando os impulsos físicos para dar azo ao dever. Portanto, a liberdade ilimitada faz o homem perder pelo contrato social, ganha em liberdade civil, ou liberdade moral, deixando de ser escravo de seus impulsos e apetites (ROUSSEAU, 2013, p. 27-28). Logo, passa compreender a si mesmo como sujeito de direito e deveres na edificação do amago social.

A constituição elenca em seu artigo 5º o que se denomina de direitos e deveres individuais e coletivos. Enceta afirmando a igualdade de todos perante a lei, não cabendo distinções de qualquer natureza. Embora tratar-se de uma declaração formal, não deixa de ter sua relevância, pois isto servirá de norte para o intérprete, que deverá primar-se pelo princípio da igualdade nas considerações dos direitos fundamentais do homem. Em

assiduidade, a Carta cidadã, afiança aos brasileiros e aos estrangeiros residentes em solo pátrio, a garantia à vida, liberdade, igualdade, segurança e a propriedade, denotando-se tratar de uma constituição destinada ao Brasil e aos brasileiros (SILVA, 2014, p. 192).

E para que esta constituição seja de fato voltada para o povo, numa visão de democracia ocidental, torna-se imprescindível limitar o poder estatal. Dessa forma, o povo elegerá seus representantes, que agirão como seus mandatários, decidindo por quais caminhos trilhará a nação. Insta destacar que os poderes conferidos aos governantes, não são absolutos, encontrando diversas limitações, principalmente no que tange aos Direitos e Garantias individuais (MORAES, 2017, p. 44). De modo que o legislador ao principiar uma lei, mesmo que boa, deve perscrutar antes se o povo ao qual esta se destina estão preparados para assimilá-las. O exemplo de Platão quando recusara a legislar para os arcadianos e os cirênios, pois, conhecedor da riqueza destes dois povos, entendia que estes não “poderiam arcar com a igualdade” (ROUSSEAU, 2013, p. 49).

Entretanto, tais direitos não podem ser pervertidos institucionalmente, tornando-se ‘*verdadeiro escudo protetivo*’ para o cometimento de atos defesos pela lei – ilícitos – tampouco como retórica para banalizar ou dirimir a responsabilidade civil ou criminal por atos que vilipendiem a norma posta, sob o risco de aviltar o Estado de Direito. Denotando-se que os direitos possuem limites em princípios igualmente sagrados da Constituição – *Princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas* – eis que surgem os deveres, como o de respeitar o direito de terceiros igualmente protegidos, assim quando houver beligerância entre duas ou mais garantias fundamentais, o hermeneuta deverá se socorrer ao princípio da concordância prática ou da harmonização, sopesando os bens jurídicos conflitantes evitando que uns sejam sepultados em detrimento de outros (MORAES, 2017, p.45). Quanto a estes deveres José Afonso da Silva (2014, p. 198) leciona:

Os deveres decorrem destes na medida em que cada titular de direitos individuais temo dever de reconhecer e respeitar igual direito do outro, bem como o dever de comportar-se, nas relações inter-humanas, com postura democrática, compreendendo que a dignidade da pessoa humana do próximo deve ser exaltada como a sua própria.

Portanto, para que o contrato firmado fictamente na sociedade funcione, é preciso que sejam escudados os direitos fundamentais dos que ali vivem. Seja a proteção entre cidadão – Estado (relação vertical), seja entre cidadão – cidadão (relação horizontal). De modo que cada habitante local entenda que os direitos do outro deverá ser respeitado assim como os seus. Entendendo os direitos e os deveres, que se edifica a sociedade.

4 A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COM A SOCIEDADE

O poder judiciário pode ser utilizado como vetor de transformação social, e para isso é salutar que haja uma maior simbiose entre este poder e a sociedade. Promovendo uma socialização do conhecimento jurídico, pois, só se procura a tutela jurisdicional quem consegue reconhecer minimamente o direito violado. Suscita Beatriz Rêgo Xavier (s.a.)

Partindo do pressuposto de que só há demanda de natureza jurídica se houver reconhecimento dos direitos garantidos, evidencia-se que Acesso à Justiça só se efetiva se houver educação jurídica[...] pode-se afirmar que a educação jurídica operada nas Universidades pode contribuir para a efetivação do Acesso à Justiça em dois principais aspectos: a capacitação de lideranças comunitárias para que possam compartilhar conhecimento jurídico, na linguagem do povo, em suas respectivas comunidades, e a formação dos discentes do curso de direito, não apenas dotada de excelência técnico-jurídica, mas vocacionada à atuação profissional humanista e solidária.

Essa aproximação entre judiciário – povo propicia melhor efetivação do direito fundamental do acesso à justiça. Tornando o cidadão mais vigilante quanto ao aviltamento dos direitos individuais e coletivo. Para Antônio Ivo Rodrigues de Souza (2015, s.p) é a partir do acesso à informação que o cidadão adquire a capacidade de exercitar e defender os seus direitos civis e participar na edificação do Estado. Logo, esta informação transmitida tem de ser inteligível, o que geralmente não ocorre. E se o cidadão busca no Estado a resolução da sua contenda, cabe a ele, humanamente e responsavelmente, responder com justiça. Nesta conjuntura, Cappelletti e Garth (2002, s.p) entendem que:

Na concepção jurisdicional, é compreendido como o acesso ao Poder Judiciário, ou seja, o direito através do qual as pessoas podem reivindicar direitos ou resolver litígios por meio da proteção do Estado. Nesse contexto, a finalidade do sistema jurídico é ser universal, acessível a todos, produzindo resultados individual e socialmente justos para as partes envolvidas em um conflito

Entretanto, para que seja acessível a todos, se faz *mister* a assistência jurídica gratuita e integral, visto que não se trata somente da Ordem dos Advogados do Brasil, mas de todos os três poderes estatais, incluindo aí o Ministério Público, as universidades, organismos sociais, etc. De forma que todos auxiliem na realização desta hercúlea tarefa, visto as carências sociais e jurídicas já conhecidas. Abarcando-se não somente as questões contenciosas, mas também as extrajudiciais que se dividem em três: relativa à questão contenciosa, quando a assistência jurídica se dá em processo judicial, tendo a assistência de um defensor público ou advogado dativo, deixando de pagar honorários advocatícios diretamente; isenção das custas processuais e demais despesas com os procedimentos judiciais ou não (justiça gratuita); consultoria e orientação jurídica nos casos em que mesmo não sendo contenciosos, necessitam de luz para dirimir dúvidas sobre direitos, evitando e/ou solucionando assim, conflitos (BUSCHEL, 2009. p. 151-152).

E para promover tal acessibilidade jurídica, para Leonardo Avritzer (2014) é necessário criar um sistema multiportas de acesso à justiça por meio da facilitação ao seu ingresso focando a garantia dos direitos, composto de diferentes instancias para solução da lide, extravasando para além da órbita dos Tribunais. Contudo, Boaventura de Souza Santos (2007, s.p) convergi que, há que se fazer reformas estruturais, processuais, para criar novas estruturas de acesso à justiça. Investindo no ensino jurídico humanizado e democrático, reavaliando os métodos de solução de conflito.

Posto isto, percebe-se que a integração entre judiciário – sociedade é mais do que uma simples aproximação. Pois, não se trata, apenas, de dizer o direito, mas conscientizá-lo. Para que o acesso à justiça seja entendido não só pelos estudantes e operadores do direito, mas também pela sociedade como um todo. Edificando uma política judiciária de transformações sociais justas e concretas, visto ser de todos e para todos.

5 CONCLUSÃO

Com vista nos argumentos apresentados, convém relembrar que a educação exerce um importante papel de transformação social, todavia o cidadão brasileiro carece de qualificação para acesso à justiça, isto auxilia no descrédito da sociedade nas instituições jurídicas, pois se o cidadão não conhece os seus direitos como poderá buscar a sua defesa? O artigo em questão trouxe um estudo sobre a educação para a justiça no Brasil, com a seguinte indagação: *o que o cidadão pode aprender com a constituição de 1988?*

A resposta enquadra-se da seguinte maneira, o cidadão pode aprender várias coisas com a Carta da República de 1988, desde que ele tenha subsídios para isso. É mais que necessário a intervenção do Estado para que se possa garantir efetivamente uma educação com qualidade, mas para isso é de suma relevância a valorização dos profissionais da educação, que neste âmbito encaixam-se os professores, desde a educação básica até a superior.

Fomentar políticas públicas para a educação é reduzir desigualdades sociais, é melhorar a qualidade de vida do povo, do ponto de vista econômico, social e político, é fazer com que o cidadão conheça seus direitos e deveres, pois quando se tem um cidadão consciente, qualificado, com uma melhor condição social, assim os possíveis conflitos seriam dirimidos, sem necessidade de acionar a justiça, o que reflete significativamente em redução de ações no Poder Judiciário.

É preciso que haja uma interligação política, econômica, social e jurídica para se estudar, analisar a educação, pois é necessária que haja a desenvolvimento de novas políticas públicas para a educação do “povo”, uma sugestão seria levar a Constituição de 1988 para educação básica, como um mecanismo de conscientização e integração para a edificação do cidadão com a lei maior do país, pois não basta ensinar o que é certo ou errado, mas o porquê que é certo e errado, ou seja, é mais que necessária que seja feita uma leitura hermenêutica dos direitos e deveres, pois a educação deve ser um instrumento de justiça para que o cidadão acesse a justiça utilizando-se do arcabouço legal do país, lutando pelos seus direitos.

6 REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Cartografia da justiça no Brasil**: uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Saraiva, 2014.

- BASTIAT, Frédéric. **A Lei**. Tradução Ronaldo da Silva Legey. 3ª. Ed. São Paulo: Instituto Ludwing Von Mises Brasil, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BUSCHEL, Inês Amaral. O acesso ao direito e à justiça. In LIVIANU, Roberto. (Org.). **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 148-157.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988**. 328 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- FIGUEIREDO, Jéssica Antunes; JÚNIOR, George Sarmento Lins. *O direito fundamental à educação e sua efetividade no Brasil: uma análise à luz da teoria dos direitos fundamentais de Pontes de Miranda e da constituição brasileira de 1988*. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**. v. 6, p.195-218, 2018
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª. Ed. São Paulo: ATLAS, 2017.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Comentários à Constituição de 1946**. 2ª ed. vol I. São Paulo: Max Limonad, 1953.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social: Princípios do Direito Político**. Tradução de Edson Bini. 1ª ed. Bauru-SP: Edipro, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.
- SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **ACESSO À JUSTIÇA: a contribuição das Serventias Extrajudiciais para a sociedade contempo-**

rânea, como alternativa ao Poder Judiciário. 103 f. 2017. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade). Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

STRECK, Lênio. Desafio é integrar a Constituição à sociedade. Entrevista. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**. 519^a Ed. Porto Alegre, 2018.

A CRISE DA EDUCAÇÃO JURÍDICA NO BRASIL

Natasha Yasmine Castelo Branco Donadon

INTRODUÇÃO

Vivemos a era da inovação, criatividade, informação e conhecimento, onde se busca e encontra o porquê de tudo. Estamos marcados pelo avanço tecnológico e científico, um mundo dinâmico que exige dos seres humanos evolução e mutação constante. Espera-se cada vez mais moldar seres humanos preparados, ativos, autônomos, capazes de construir uma visão crítica e contribuir para o meio em que convive.

Nesse diapasão nota-se que a educação é um debate atual e constante na sociedade, onde o próprio ser humano e sua evolução gradativa reconhece sua imprescindibilidade para a humanidade. É como se estivéssemos – mesmo que lentamente – aprendendo com os erros, aprendendo que a base de qualquer relação e desenvolvimento humano é a educação.

Muito se questiona sobre que tipo de indivíduos estão sendo formados, qual o nível de qualidade dessa formação, qual papel eles irão representar na sociedade. Tais questionamentos são objetos de inúmeras pesquisas, pois há uma evidente preocupação com o espaço que esses indivíduos irão ocupar na sociedade e seus reflexos sobre a mesma. O futuro da nação, em grande parte é construído em salas de aula.

Nesse sentido, chegamos ao ponto principal da presente pesquisa, o que está por trás e dentro das salas de aulas ofertantes de ensino jurídico no Brasil. A qualidade do ensino jurídico prestado e seus derivados, ganham um forte destaque ao se buscar as causas para a crise na educação

jurídica do Brasil. Por óbvio, não é a única causa e solução para tanto, pois devido à complexidade e dimensão de fatores envolvidos em tal contexto, esgotar-se as pautas sobre tal crise torna-se inviável para uma pesquisa acadêmica como esta.

Assim, optou-se por fazer uma abordagem histórica sobre o ensino jurídico no Brasil, seguindo para os principais pontos sobre a crise do ensino jurídico no Brasil e em seguida detectando o protagonista desse contexto, o docente do curso de Direito e suas peculiaridades.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, vez que se baseou em materiais publicados acerca do tema em livros, artigos, dissertações e teses.

1. EVOLUÇÃO DO ENSINO JURÍDICO NO BRASIL

Como dito anteriormente, a educação jurídica no Brasil está a cada dia mais em evidência nos debates sobre a preocupação com a formação a que têm acesso os futuros bacharéis em direito do nosso país, os quais vêm ganhando espaço midiático a respeito do alto índice de reprovação no Exame de Ordem.

Notamos que os números de crescimento dos cursos de bacharelado em direito são alarmantes, onde comprovadamente a quantidade supera a qualidade. Segundo Melo Filho atualmente temos no Brasil 1.210 cursos, com 87.523 formandos por ano. São 694.731 acadêmicos, correspondendo a 10,9% do total de estudantes de todo o ensino superior. Para uma análise mais acurada, o autor descreve um quadro comparativo mostrando que na China, que possui aproximadamente um bilhão e 300 milhões de habitantes, há 987 cursos e, nos Estados Unidos, um total de 201 instituições (MELO FILHO, 2011).

O bacharelado em Direito concomitantemente com o curso de Medicina, inauguram o ensino superior no país no século XIX. São Paulo e Olinda foram os pioneiros na prestação do curso de Direito em 1827. Antes desse período, os jovens brasileiros necessitavam ir até a Europa para se graduarem no curso. No século XVI, em Coimbra, formaram-se 13 brasileiros, no século seguinte, 354 e assim por diante, seguindo uma sequência crescente de números. Entre os anos de 1781 e 1822, ali estudaram 339 brasileiros.

Tais bacharéis eram considerados a elite no Brasil, devido ao número restrito de possuidores do título e pela dificultosa logística para obtê-lo. Porém, não tinham a pretensão de expandir seus horizontes na área, apenas almejavam ocupar cargos administrativos e políticos. A obtenção do título de bacharel em Direito era sinônimo de *status* social, significando inúmeras oportunidades e avanços nas relações profissionais e pessoais.

Com a consolidação do positivismo no país, vigorando o período republicano, surge a primeira transformação do ensino jurídico brasileiro que significou o fim do monopólio dos dois únicos cursos de Direito existentes, que implicou no surgimento de novas faculdades de Direito, a primeira surgiu em 1891, na Bahia. Segundo Adélia Pessoa:

Com o advento da República findava o monopólio das Faculdades de São Paulo e Recife. Surgem faculdades livres, estaduais e particulares. Às duas faculdades, criadas em 1827, acrescentaram-se 14 instituições de ensino jurídico até 1930 (algumas tiveram vida efêmera). A Faculdade Livre de Direito da Bahia foi a primeira a funcionar no novo regime, tendo sido instalada em 18 de abril de 1891. No Distrito Federal surgem duas faculdades, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais e a Faculdade Livre de Direito. Minas Gerais teve inaugurada oficialmente sua faculdade de Direito, em 10 de dezembro de 1892, na então capital do Estado, Ouro Preto, tendo papel de destaque em sua fundação, o então presidente de Minas, Afonso Pena. O Rio Grande do Sul instituía a Faculdade de Direito de Porto Alegre, em 1900. A Faculdade Livre de Direito do Pará foi oficialmente instalada em 31 de março de 1902 e a do Ceará surgiria em 1903, tendo ambas recebido influência da Faculdade do Recife. A do Amazonas apareceria em 1909. (PES-SOA, 2013, p.39)

É importante reiterar que o aumento desfreado na quantidade de ofertantes ao curso de Direito é um dos mais relevantes motivos para a conhecida crise do ensino jurídico. Observando-se a realidade do século XIX, nota-se que o discurso liberal de crescimento do ensino superior apoia-se na crença de que a regulação iria ocorrer apenas pela seleção natural do próprio mercado.

Somente em 1962, surgiu uma nova modificação acerca do ensino jurídico no país. Foi implementado o parecer 215 do Conselho Federal de Educação, apresentando a exigência de um currículo mínimo para os cursos de Direito, confirmado após pela Resolução nº 3/1972 que alterou de cinco para quatro a sete anos o tempo de duração do curso, porém, mantendo o currículo mínimo antes já estipulado.

Nas décadas de 1980 e 1990, algumas comissões eleitas pelo Ministério da Educação – MEC, juntamente com a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, foi realizada uma avaliação ao ensino jurídico no Brasil, o que ocasionou a aprovação da Portaria nº 1.886/1994, tornando-se o documento oficial na época a delinear as Diretrizes Curriculares dos Cursos de Direito.

Sobre o instrumento legal como marco para a educação jurídica no país, Paulo Fagundez dispõe:

A Portaria nº 1.886/1994 provocou uma profunda alteração na cultura do ensino jurídico entre 1994 e 1997, pois estabeleceu a necessidade da realização de uma monografia no final do curso, incentivando a pesquisa, a efetivação dos estágios profissionais, um currículo mais regionalizado e interdisciplinar, superando o modelo único. Essa portaria ainda revelou a importância do projeto pedagógico do curso, adotou uma política de avaliação interna e externa, destacou o acervo bibliográfico e a adoção das atividades complementares. (FAGUNDEZ, 2006, p. 272)

Posteriormente, em 1994, a OAB, com fundamento no artigo 54, XV da Lei nº 8.906/94, veio a integrar-se mais ativamente na fiscalização dos cursos de Direito no Brasil:

Art. 54: Compete à OAB colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos.

A parceria MEC/OAB que almejava a busca pela qualidade na educação jurídica, apresentou algumas falhas. Contabilizou-se na última década

um aumento de 300% no número de autorizações de novos cursos, tendo a OAB opinado contrariamente em 86% dos processos. (MELO FILHO, 2011).

Muitos foram os surgimentos de instrumentos legais para se modificar e adequar o ensino jurídico no país, com o objetivo sempre de inserir qualidade e eficácia na prestação do ensino. Porém, os avanços alcançados não restringiam o aumento no número de cursos. Na opinião de alguns críticos e principalmente a OAB, consideram que a expansão agravou a má qualidade e a crise no ensino jurídico, justificando o baixo desempenho dos estudantes nas avaliações propostas pelo próprio MEC (ENADE) quanto pela OAB (Exames de Ordem). Tal massificação é aceita como a causa preponderante na tão debatida crise do ensino jurídico.

2. A CRISE NO ENSINO JURÍDICO

Nesse contexto, “crise” é mais do que uma palavra da moda, significa um “estado” que há anos alastra o nosso país em diversos ramos, colocando em risco e/ou vulnerabilidade milhões de brasileiros. No que concerne a crise da educação jurídica no país, dispomos de profissionais com formação deficiente e os destinatários desses serviços, preocupados e receosos proporcionalmente, ao serviço que lhes é ofertado.

De acordo com o exposto no capítulo anterior, a crise no ensino jurídico não é recente. Ela vigora desde que surgiram os primeiros cursos de Direito no Brasil em 11 de agosto de 1827. Considera-se características essenciais ao ensino jurídico como a flexibilidade curricular, multiplicidade de métodos de abordagem dos problemas, construção reflexiva das ideias, contextualização dos problemas. Tais características são bem diferentes das que nos deparamos nos cursos de Direito do Brasil, possuidores de currículos rígidos, método único de abordagem dos problemas, constatação e não reflexão das ideias, e descontextualização do aprendizado em sala de aula.

Grande parte dos cursos de Direito mostram-se inflexíveis a mudanças, dificultando o desenvolvimento de uma visão crítica. Em razão dessa massificação e desconexão com a realidade, os cursos de Direito vêm tornando-se a cada dia mais uma preocupação para a sociedade. Mostra-se ultrapassado e pouco reflexivo, e as causas para este quadro são as mais variadas possíveis.

Há quem julgue a expansão desacerbada dos cursos de Direito no país a causa preponderante para a referida crise. Assim, dispõe Feitosa Neto:

O cenário de contrastes entre o crescente número de cursos e os resultados negativos das avaliações acentuou as divergências entre ambas as instituições – MEC e OAB – que passaram a estabelecer critérios diferenciados quando da autorização e/ou reconhecimento dos cursos de Direito, a exemplo do requisito de satisfação da “necessidade social” que, segundo a OAB, mantém-se atenta nessa análise, não sendo atendida pelo Ministério da Educação. (FEITOSA NETO, 2006, p. 56)

As críticas voltam-se também para a metodologia rígida utilizada nos Exames de Ordem. Segundo um estudo, 75,75% da prova aplicada pela OAB, exige memorização de normas (lei seca). A memorização de doutrina gira em 13,75%, apenas 1% de conhecimento jurisprudencial e somente 5,75% há exigência de análise. Nota-se que é o mesmo seguimento utilizado nas provas de concursos públicos. Não há dúvidas que o objetivo de tais seleções é eliminar, e não avaliar os candidatos, tornando-se meios inadequados para selecionar os melhores, possuidores de boa capacidade de raciocínio, de crítica e de análise, critérios exigidos pelas Diretrizes do MEC de 2004.

Acerca do exposto, Helena Simões critica:

De fato, ao que parece, há uma contradição entre o que regulamentam as diretrizes curriculares ou o que se propõe como inovação na educação jurídica e os testes avaliativos. Estes ainda optam pela memorização de conteúdos e modelos unificados, inclusive os exames aplicados pela própria OAB. A despeito da importância das avaliações para impor qualidade à educação, o sistema que se apresenta em nada incentiva novas formas de ensino ou aprendizagem. É um panorama contraditório, em que se propõe uma nova educação jurídica, baseada na autonomia do aluno e na sua capacidade criativa de dar soluções para os conflitos do mundo, versus as avaliações externas, que mantém o normativismo-pos-positivista e que aprovam aqueles com maior capacidade de memorizar a lei. Nesse jogo de forças, as influências tornam-se inadequadas para o

avanço educacional no século XXI. É o que chamamos de “paradoxo de influências”. Ao invés das escolas de Direito influenciarem os exames, hoje, são eles que indicam o paradigma a ser seguido nos cursos jurídicos, onde propagam-se aulas estilo “cursinho” e planos de ensino baseados em conteúdo de concursos públicos. (SIMÕES, 2015, p. 61)

Em matéria publicada no Jornal do Brasil, Luiz Orlando Carneiro, afirmou considerar um verdadeiro estelionato educacional a proliferação desordenada e irresponsável de faculdades de Direito em todas as regiões do país, com a devida autorização do Ministério da Educação. Nos dizeres dele:

Um ensino jurídico não qualificado compromete a formação dos operadores do direito, e o advogado bem preparado é, e será sempre, sinônimo de uma Justiça melhor. A advocacia e a sociedade sofrem com a existência de instituições de ensino que continuam a cometer estelionato educacional com os jovens que, com sacrifício, frequentam e pagam um curso de direito confiando que um dia terão o conhecimento necessário para se tornarem advogados. (CARNEIRO, 2011)

Outro fator conhecido é o excesso de aulas expositivas nas próprias salas de aula, onde o professor por pura falta de didática ou comodismo, não se preocupa em avaliar se este método cumpre de maneira eficaz seus objetivos, a própria aprendizagem por parte dos alunos. Acerca do exposto Antônio Carlos Gil preceitua:

A adoção desse modelo torna problemática a aprendizagem. O professor preocupa-se em expor a matéria e negligencia a importância do interesse e da atenção do aluno. Seu discurso inclui termos que nem sempre existem na experiência dos alunos. Tantas são as ideias apresentadas que boa parte delas não é retida pelos alunos. Alguns professores falam tão rápido que muitas das ideias apresentadas não são percebidas pelos alunos. Outros falam tão baixo e de forma tão monótona que não conseguem manter a atenção dos alunos. Muitos professores ficam tão entusiasmados com a exposição a ponto

de deixar de utilizar qualquer recurso audiovisual. Em suma, as aulas expositivas com frequência caracterizam-se pelo monólogo. (GIL, 2009, p.69)

Outro relevante elemento a ser mencionado, é o verbalismo exacerbado em salas de aula. Tal prática pode criar a falsa ideia de que o competente professor é aquele que possui uma boa eloquência, ignorando-se o grau de absorção do conteúdo exposto aos alunos. Pois bem, o abuso do verbalismo inibe o desenvolvimento do raciocínio jurídico e a reflexão crítica do aluno.

Tal modelo tende a reproduzir aulas expositivas, carregada de conceitos a serem exigidos posteriormente nas avaliações, onde os alunos acabam por apenas preocupar-se em memorizar o vasto conteúdo, sem absorver e desenvolver um raciocínio sobre ele.

Acerca de tal raciocínio, Alexandre Campos Melo, dispõe:

O ensino de Direito no Brasil sempre se caracterizou pelo uso de aulas-conferência, técnica pedagógica consistente na transmissão de conhecimentos, pelo professor, de forma unilateral. O domínio da linguagem técnico-jurídica, a farta citação de doutrina e jurisprudência e a ausência de uma abordagem interdisciplinar são elementos que fazem parte do imaginário do que seria um “bom professor de Direito”. Assim, a consequência imediata é que o professor jurídico assume um papel de reproduzidor do conhecimento, limitando-se a transmiti-lo de forma repetida e acrítica. Não se propicia, por conseguinte, um espaço para a reflexão do aluno e para o desenvolvimento de novos saberes. Ademais, a exposição tradicional, fundamentada na verbalização, é considerada estratégia pouco eficiente. Em geral, os esforços verbais dos professores induzem o aluno a decorar a matéria, e não a compreender o seu significado e aplicabilidade a situações concretas. (MELO, 2013, p. 100-101)

Somando às condições anteriores, temos a prática pedagógica fragmentada, capaz de promover uma total dissociação entre a teoria e prática, entre o conhecimento e a realidade. Destarte, Robertônio Santos Pessoa, declara-se sobre o tema de forma bastante esclarecedora:

Essa desconexão disciplinar acaba por se refletir inexoravelmente na visão que os bacharéis apresentaram do direito ao término do curso. Uma visão fragmentada, desarticulada e excessivamente disciplinar, sem qualquer vislumbre de uma concepção interdisciplinar ou da existência de eixos estruturantes da teoria e da práxis jurídica. Deixa-se de propiciar aos alunos da graduação uma visão de conjunto, gerando-se, assim, cada vez mais bacharéis fragmentados, cujas cabeças, ao término do curso, funcionam como autênticos armários, onde se encontram engavetados de forma compartimentalizada as ‘doutrinas’ e os ‘saberes’ pertinentes aos mais diversos ramos jurídicos. (PESSOA, 2006, p.102)

Feitas tais considerações, depreendemo-nos à ideia de que a educação jurídica brasileira é objeto de preocupação, muito estudo e críticas. Preocupam-se acerca dos bacharéis em Direito que os cursos estão formando e a sociedade está recebendo. Nota-se uma crise que abraça há anos o ensino jurídico do nosso país, cujas principais causas foram apontadas anteriormente, onde certamente não está formando uma população com bases cognitivas pronta para a realidade.

3. O DOCENTE DO CURSO DE DIREITO FRENTE À CRISE NO ENSINO JURÍDICO

Conhecemos as principais causas inerentes à crise do ensino jurídico do nosso país, porém, não podemos deixar de tratar sobre o papel do professor nesse delicado contexto.

Não são poucas as características que acompanham o protagonista da educação jurídica, observa-se a falta de didática, escasso preparo metodológico, desconhecimento da legislação que rege o setor, pouco compromisso educacional, deficiente preparo psicológico no trato com os alunos, insatisfatória visão do Direito como sistema, indisciplina no cumprimento das regras regimentais da instituição a que se vincula, escasso compromisso com os planos de ensino, inabilidade para a formulação de projetos pedagógicos.

Outra preocupação frente a figura do professor do curso de Direito é a sua limitada produção científica relacionada à docência jurídica. Acerca disso, Juliana Oliveira disserta:

Propôs-se identificar a formação pedagógica dos professores de Direito, por meio de seus “cursos formadores”: os mestrados e doutorados. Dos 62 programas de pós-graduação em Direito no Brasil: nenhum apresenta linhas de pesquisa ligadas à educação; somente seis apresentam projetos de pesquisa com enfoque no ensino; quinze produziram teses e dissertações sobre o ensino superior; 41 declaram em seus objetivos a formação de professores, mas só 34 oferecem disciplinas pedagógicas, e com carga horária variada. Em relação às disciplinas pedagógicas, apenas três possuem professores doutores em Educação que ministram Metodologia do Ensino Superior. (OLIVEIRA, 2010)

Outro interessante ponto a observar é a comparação sobre a valorização do docente no ensino jurídico de antigamente em comparação com o atual. É fato que a valorização da profissão, boa remuneração e condições razoáveis de trabalho contribuem para que seja alcançado um resultado satisfatório na atividade fim.

Antigamente, os docentes no curso de Direito formavam uma classe “superior” às demais. Eram vistos como pessoas de difícil acesso, reconhecidas como autoridades e possuidores de saberes incontestáveis, características que imitavam o modelo de professor da Universidade de Coimbra.

Sua remuneração e garantias eram equiparadas às de um Desembargador, onde observa-se que a figura do docente era equiparada às demais carreiras jurídicas em vários aspectos, como prestígio e remuneração. Mas, partindo para a atualidade, compreende-se a figura do docente no curso de Direito em condições bem diferentes, principalmente frente à remuneração. Lucas Konzen, assevera sobre o tema:

Com a expansão do ensino superior e, por conseguinte, dos cursos de Direito, principalmente em instituições privadas, professores que faziam da docência em Direito uma profissão secundária, optaram por dedicar-se exclusivamente ao magistério, vinculando-se a várias IES como horistas. Há ainda, aqueles que, mesmo atuando em diversas faculdades, ocupam outras profissões, principalmente a advocacia, exercida agora nesse novo contexto como complementadora de renda. (KONZEN, 2012)

A brilhante explanação do autor nos remete a uma reflexão muito importante, e mais uma vez, a expansão exagerada dos cursos de Direito no país vem à tona. Devido ao crescimento, a demanda por professores aumenta. Principalmente nas instituições privadas o critério de contratação não é o ideal, concordando com a baixa remuneração oferecida. Portanto, a grande maioria dos profissionais, enxergam a docência como atividade secundária, como complementação de renda. Assim, conhecemos mais uma das causas contribuidoras para a crise no ensino jurídico.

Não é se de estranhar ao olhar para a figura atual do professor no curso de Direito e enxergar uma gigante deficiência na capacitação no exercício do magistério. É simples reconhecer que tais profissionais, devido ao desprestígio, substituição do professor pelo operador do direito e baixa remuneração da profissão, principalmente em instituições privadas, é induzido a submeter a docência como profissão secundária e consequentemente, passar a dedicar-se cada vez menos para tanto.

Destarte, afirma Helena Cristina Simões:

Como pode-se perceber, é impossível desvincular a crise na educação jurídica da inconsistência da prática docente, apesar de esta não ser sua única causa. Com efeito, talvez seja o momento de começar a reescrever a história do professor de Direito em um novo cenário social e universitário, para, num movimento progressivo, alterar as contradições educacionais institucionalizadas. É hora de tomar partido como docente. É hora de assumir as rédeas como protagonista de práticas que superam a crise no ensino, mormente porque essa posição contribuirá para valorização da própria carreira de professor do ensino superior. (SIMÕES, 2015, p. 23)

Assim, afirma-se que na construção de sua identidade docente, o professor da educação jurídica carrega consigo o peso de um *status* exigido histórica e socialmente, *status* esse que foi perdido no decorrer dessa mesma história. Nos bacharelados, a regra ainda é, o exercício da docência como complementaridade.

É plenamente justificável aos professores nos cursos de Direito partirem em busca de atividades que melhor possam lhes remunerar. Entretanto, não podem ignorar o papel preponderante que possuem na construção

do ensino jurídico e do futuro bacharel em Direito. Devem ser conscientes da necessidade de reverem seus desempenhos institucionais, com vistas a superar a imagem depreciada do docente, para, inclusive, possuírem argumentos para exigir condições ideais de trabalho. Esse é um dos passos a serem observados, para que se alcance progresso na luta contra a fálência da educação jurídica no Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acerca da pesquisa proposta, constamos que não há dúvidas sobre a complexidade da crise que vivenciamos na educação jurídica Brasileira.

Relevante ratificar que a crise não surge a partir de um único viés, e sim por um conjunto de causas que formam um círculo vicioso de falhas a serem sanadas.

Nos deparamos com alguns pontos fundamentais justificam esta pesquisa, como: a ampliação do número de docentes no ensino jurídico proporcional ao aumento desenfreado de cursos de Direito; o elevado número de reprovação nos exames jurídicos; metodologias e práticas pedagógicas tradicionalmente ineficazes; docentes pouco qualificados e empenhados para com a evolução do ensino jurídico Brasileiro.

Entretanto, dentre tantas causas, conseguimos identificar a figura do professor como protagonista, por ser o responsável pelo processo ensino-aprendizagem, é necessário que tenha consciência da necessidade constante de capacitação e a dimensão das exigências para o enfrentamento da situação crítica atual, mantendo-se sempre apto às mudanças da sociedade moderna e à presente necessidade de capacitação e aprendizado.

Se faz necessário um conjunto de mudanças capazes de atender as demandas do processo de educação. A mudança, principalmente, deve partir do próprio docente. A tarefa do docente vai muito além da transmissão de conhecimentos, é preciso viabilizar ao aluno mecanismos condizentes com as atuais exigências. O aluno deve estar apto para lidar com as reiteradas mutações da realidade. Portanto, espera-se condutas proativas e estimulação de práticas pedagógicas nos alunos, independentemente de previsão curricular. Atitudes como estas, estimulam a construção do conhecimento.

Assim, podemos afirmar que a maioria dos professores da educação jurídica ainda não estão preparados para atuarem, como docentes uni-

versitários com formação em Direito, dentro de uma prática pedagógica contemporânea. Claro, há exceções, possuímos excelentes docentes no mercado, construindo bacharéis qualificados. Porém, esse grupo não é representativo, a ponto de substituir o quadro da maioria docente.

O momento pede o reconhecimento da necessidade de atenção às questões de ordem pedagógicas, pois de fato estamos num período de transição. Transição paradigmática, transição social, a refletir uma transição do ensino superior e da docência.

Mas, como dar os primeiros passos necessários a esta esperada reforma? Concluo fazendo menção à regulamentação da docência, dando suporte legal a esta atividade, com a finalidade de incorporar mais seriedade à profissão, vista por uns como um simples ofício e complemento de renda.

Ao regular de forma mais rigorosa a atividade docente nos cursos de Direito, deve-se exigir formação específica para sua prática, e não apenas um diploma de bacharel em Direito, a aprovação em um concurso jurídico ou o exercício de um cargo público. Tal normatização exigiria estudos pedagógicos e de didática e também a formação em cursos de preparação próprios para a atuação no ensino superior.

Capacitação é a palavra-chave, deve ser imposta capacitação específica e de qualidade aos docentes, de forma permanente. Pois não é razoável que se incentive o aperfeiçoamento e atualização pedagógica apenas uma vez. O processo de desenvolvimento das práticas docentes carece de insistência e continuidade.

Por fim, reconheço que de igual forma deve haver a maior valorização deste profissional, como incentivo aos interessados no exercício do magistério jurídico, para que vejam com outros olhos este exercício profissional e busquem dedicar-se de maneira mais profunda, capacitando-se e desenvolvendo suas habilidades docentes em conformidade com as exigências para um ensino jurídico de qualidade.

Pois, para além de ensinar o Direito e reproduzir os dogmas, os docentes devem se comprometer em realizar a sua tarefa com afinco e dedicação, despertando no aluno o espírito crítico e reflexivo, evitando assim a formação de meros repetidores e contribuindo para o desenvolvimento do Direito enquanto ciência.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 8.906/94 de 4 de julho de 1994. Congresso Nacional. Brasília, DF: Senado. 2012
- CARNEIRO, Luiz Orlando Luiz. **Número de Faculdades de Direito Chega a Mais de Mil.** Jornal do Brasil. 17/06/2011. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2011/06/17/numero-de-faculdades-de-direito-chega-a-mais-de-mil/>>. Acesso em: 25 janeiro 2017.
- FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila. **Realidade e perspectivas.** OAB ensino jurídico. O futuro da universidade e os cursos de direito: novos caminhos para a formação profissional. Brasília. 2006. p 272.
- FEITOSA NETO, Inácio José. **Propostas para uma educação jurídica de excelência.** Revista Prática Jurídica, 2006, p. 56.
- GIL, Antônio Carlos. **Metodologia do ensino superior.** São Paulo: Atlas, 2009, p. 69.
- KONZEN, Lucas Pizzolato. **O discurso pedagógico nas faculdades de Direito da América Latina.** Curitiba, 2012.
- MELO, Alexandre Campos. **Ensino jurídico no Brasil e a necessidade de reformulação de práticas pedagógicas.** Série Estudos de Metodologia. Volume 1. Aracaju: Evocati, 2013, p. 100-101.
- MELO FILHO, Álvaro. **Selo OAB luta por uma educação que atenda o mercado.** Ordem dos Advogados do Brasil. Conselho Federal. 2011. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/Util/Print/23179?print=notícia>>. Acesso em: 25 janeiro 2017.
- OLIVEIRA, Juliana Ferrari. **A formação dos professores do curso de direito no Brasil: a pós-graduação *stricto sensu*.** Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- PESSOA, Adélia Moreira Guimarães. **Ensino jurídico no Brasil: da implantação à reforma universitária.** In: PESSOA, Flávia Mo-

reira Guimarães (org.). Reflexões sobre a docência jurídica. Série Estudos de Metodologia. Volume 1. Aracaju: Evocati, 2013, p. 39.

PESSOA, Robertônio Santos. **Abordagem neoconstitucional do Direito por uma proposta pedagógica interdisciplinar e problematizante**. In: OAB Conselho Federal – O futuro da universidade e os cursos de direito: novos caminhos para a formação profissional. Brasília: 2006, p. 102.

SIMÕES, Helena Cristina. **Educação jurídica: docência com profissionalismo**. 1ª ed., Rio de Janeiro, 2015, p. 61.

A LÓGICA FUZZY E UMA PROPOSTA DE APLICAÇÃO EM DIREITO

Pedro Carlos Pereira

Narjara Almeida Souza e Silva Fernandes

1. Um recorte histórico

Dentre os principais filósofos que debatiam a Lógica Clássica na Grécia Antiga, o primeiro que aceitou parcialmente a Lei do Terceiro Excluído foi Aristóteles (384 A.C.–332 A.C.), que é chamado de “Pai da Lógica” e considerado o primeiro pensador clássico. Aristóteles admitia que os princípios da Lógica Clássica não se aplicavam a acontecimentos futuros, por não considerarem determinados valores existentes em uma situação que não fossem o sim e o não.

Somente no século XX principia a ideia da lógica que discute esses possíveis valores, denominada de multivalorada. Em 1920, o filósofo e lógico polonês, Jan Lukasiewicz (1878–1956) começa a estudar este sistema de lógica, usando um terceiro valor, o possível, para lidar com um problema aristotélico, ou seja, os problemas de futuros contingentes. Paralelamente, o matemático polaco-americano Emil Post (1897–1954) também introduziu a formulação de níveis adicionais de verdade. Mais tarde, Jan Lukasiewicz e Alfred Tarski (1901–1983) juntos formularam uma lógica com n valores considerados verdadeiros, para todo $n \geq 2$. No ano de 1932, Hans Reichenbach (1903–1953) formulou a lógica de vários valores verdade, com o valor de n tendendo ao infinito. No entanto, Kurt Gödel (1906–1978), em 1932, mostrou que a Lógica Intuicionista não é uma lógica finitamente valorada, e definiu um sistema denomi-

nado de Lógica de Gödel, que está entre a Lógica Clássica e a Lógica Intuicionista.

Assim sendo, a Lógica Multivalorada, ou Lógica Plurivalente, possui um cálculo proposicional em que há mais de dois valores considerados como verdadeiros. Tradicionalmente, na Lógica Aristotélica, existem apenas dois possíveis valores para uma proposição, ou seja, ela é verdadeira ou é falsa. Uma extensão inequívoca para a lógica clássica 2-valorada é a lógica n -valorada, com $n > 2$. As mais utilizadas são a Lógica Ternária, a que usa os valores verdadeiro, o falso e o não se sabe; a finitamente-valorada com mais de 3 valores; e a infinitamente-valorada, como por exemplo a Lógica Difusa e a Lógica Probabilística.

Em nosso artigo procuramos traçar as noções básicas sobre a Lógica Difusa, também denominada de Lógica Fuzzy, que consideramos importante para a formação lícita de um advogado em sua área de atuação. A Lógica Fuzzy é a forma de lógica multivalorada, na qual os valores de verdade das variáveis proposicionais podem ser qualquer número real entre zero, que corresponde ao valor falso e o um, que corresponde ao valor verdadeiro, diferentemente do que se verifica na Lógica de Boole, também chamada de Lógica Nítida, segundo a qual os valores lógicos podem ser apenas zero ou um, ou seja o infido e o primoroso.

A Lógica Difusa lida com o conceito de verdade parcial, onde o valor verdade de uma proposição se situa entre o completamente verdadeiro, o um, e o completamente falso, o zero. Além disso, quando são usadas as variáveis linguísticas para avaliar uma proposição, esses graus podem ser manipulados por colocações pessoais.

A Lógica Difusa tem sido no entanto estudada desde meados da década de 1920, como lógica infinito-valorada, por Lukasiewicz e Tarski. O termo Lógica Difusa foi introduzido em 1965 com a proposta da Teoria de Conjuntos Difusos por Lotfali Askar-Zadeh (1921–2017), que desde então tem sido aplicada em várias áreas, desde a Teoria do Controle à Inteligência Artificial. As implementações da Lógica Difusa nas mais variadas áreas do conhecimento permitem que situações-problemas indeterminadas possam ser tratados por dispositivos de controle, e desse modo, é possível avaliar como os conceitos não-quantificáveis se apresentam. Podemos exemplificar como avaliar a temperatura da água, tal como, quente, morna, média, etc.; o momento do sentimento de felici-

dade de uma pessoa, pode ser por exemplo, radiante, feliz, apático, triste, etc.; ou até mesmo o grau da veracidade de um argumento exposto por uma pessoa, ou seja, corretíssimo, correto, contra-argumentativo, incoerente, falso, totalmente errôneo, etc. Esses exemplos podem estar associado a diferentes momentos, entre eles o de que muitos permitem soluções aproximadas, que não correspondem a uma única verdade lógica, e que diversos deles são utilizados durante um processo jurídico ou, até mesmo, durante um julgamento.

2. A Lógica Fuzzy: noções básicas

Na Lógica Clássica as proposições possuem somente dois valores: verdadeiro ou falso, como por exemplo, a sentença matemática $2+2 = 4$, que é uma verdade absoluta e inalterável. No entanto, existem algumas proposições que podem assumir várias respostas e todas sendo corretas, de acordo com o critério adotado. Um exemplo é pedir a um grupo de pessoas para identificarem uma determinada cor. Na resposta apresentada pelo grupo poderá aparecer diferentes nuances que esta cor possui, e temos que considerar todas as opções como corretas. Neste exemplo não podemos afirmar que a noção de verdade não foi considerada, mas há um meio de representar e raciocinar sobre esta verdade, que é a parcial, e é concedida pela agregação de todos os resultados possíveis. Na Lógica Fuzzy, tanto o grau de verdade, como o de probabilidade, está compreendido entre 0 e 1. Uma outra situação-problema que podemos exemplificar é considerarmos um copo com capacidade para 300ml contendo apenas 200ml de água. Neste caso, é possível apresentar duas condições, o copo está cheio ou está vazio? A resposta para essa situação pode ser representada por um conjunto difuso, ou seja, uma pessoa pode definir o copo com 33% de sua capacidade vazia, ou somente 67% cheio. Podemos observar que o conceito de vazio ou cheio é subjetivo e depende totalmente de quem está observando. Ainda podemos apresentar outra solução para esta situação. Uma pessoa pode estabelecer uma condição: o copo é considerado cheio para todos os valores acima de 150ml. Portanto, pode ser dito que o copo está muito cheio. É essencial percebermos que a Lógica Difusa utiliza-se de diferentes graus de verdade.

Um modelo fuzzy simples é construído associando-se um valor $\mu(p)$ a uma proposição p , indicando o grau de veracidade dessa proposição, sendo

que $\mu(x)$ é uma função arbitrária cujo conjunto imagem está entre 0 e 1, ou seja, entre 0% e 100%. Dessa forma, a Lógica Fuzzy amplia a Lógica de Boole, pois ao invés de permitir somente dois valores, 1 e 0, ela permite uma gama infinita de valores. Do mesmo modo como são ampliados os possíveis valores das proposições, também devemos ampliar os operadores. Para que isso ocorra, devemos manter algumas compatibilidades com a versão booleana da lógica, ou seja, o operador NÃO-fuzzy ao ser aplicado sobre o valor de uma proposição fuzzy deve ser 0 ou 1, para que seja equivalente ao operador NÃO na lógica booleana.

A lógica está claramente associada a Teoria dos Conjuntos. Cada afirmação, do tipo “Carlos é alto”, representa na verdade o grau de pertinência de Carlos ao conjunto de pessoas altas, e isso permite que conjuntos como alto e baixo sejam tratados de forma separadas. Esse tipo de afirmação é facilmente encontrada na descrição, por humanos, na forma como entendem certo conceito, e a Lógica Difusa é uma ótima forma de tratar essa forma de incerteza.

Fazer uma inferência difusa significa aplicar regras do tipo SE X ENTÃO Y de forma que X e Y, e a própria sentença, sejam noções difusas. Dessa forma, se torna mais fácil interpretar matematicamente e implementar sistemas a partir do conhecimento humano. Os conjuntos ALTO, MÉDIO e BAIXO para temperatura, por exemplo, permitem graus de pertinência, onde uma temperatura pode ter algum grau em todos os conjuntos, enquanto em um sistema nítido, apenas um valor seria possível. Assim, em sistemas difusos, com um conjunto de regras, várias regras aparentemente contraditórias são válidas simultaneamente, possuindo ainda um grau de validade. A solução final é obtida por meio da agregação dos resultados por meio de alguma operação matemática. No caso da inferência, para cada conjunto de operações básicas NÃO, E e OU escolhidos, são possíveis várias versões da implicação. Isso porque, na lógica nítida, $A \rightarrow B$ (A implica B) é equivalente a várias sentenças. Outra forma de inferência difusa é aplicar regras como o modus ponens e modus tollens. Isso permite várias variações. Em uma delas, sabendo que A implica B de forma nítida, e tendo apenas um valor difuso de A, é possível calcular o valor de B.

Normalmente, o uso da Lógica Difusa está associado ao uso de conjuntos nebulosos. Um conjunto nebuloso estende o conceito de con-

junto permitindo que um elemento passa a ter um grau de pertinência variando entre 0 e 1, ao invés de pertencer ou não ao conjunto como na teoria de conjuntos convencional. Veja que o princípio é o mesmo aplicado a lógica difusa, onde o grau de veracidade pode passar a variar entre 0 e 1. Para cada conjunto, então, é criada uma função de pertinência, que indica o grau de pertinência de seus elementos. Normalmente, essa função é criada de forma a representar algum conceito impreciso, como por exemplo, ser alto.

O raciocínio fuzzy, também conhecido como raciocínio aproximado, pode ser dividido em 5 etapas. São elas:

- Transformação das variáveis do problema em valores fuzzy, ou fuzzificação;
- Aplicação dos operadores fuzzy;
- Aplicação da implicação;
- Combinação de todas as saídas fuzzy possíveis;
- Transformação do resultado fuzzy em um resultado nítido, a defuzzificação.

No primeiro passo, para cada valor de entrada associamos uma função de pertinência, que permite obter o grau de verdade da proposição. Ou seja:

- Determinar o grau de pertinência de cada conjunto (proposição);
- Limitar o valor da entrada entre 0 e 1;

O segundo passo é aplicar os operadores fuzzy, assim como os operadores da lógica nítida. Os operadores usados na Lógica Fuzzy são AND e OR, conhecidos como operadores de relação. Na Lógica Fuzzy são utilizados para definir o grau máximo e mínimo de pertinência do conjunto.

O terceiro passo é aplicar o operador de implicação, usado para definir o peso no resultado e remodelar a função, ou seja, o terceiro consiste em criar a hipótese de implicação. Como, por exemplo, se o serviço é excelente OU atendimento é rápido ENTÃO pagamento é alto.

No quarto passo ocorre a combinação de todas as saídas em um único conjunto fuzzy, algo semelhante ao processo de união e intersecção, na teoria dos conjuntos. O quinto e último passo no processo do raciocínio fuzzy, é a 'defuzzificação' que consiste em retornar os valores, obter um valor numérico dentro da faixa estipulada pela Lógica Fuzzy.

Um exemplo simples que demonstra o processo de pertinência do raciocínio fuzzy é: se A é identificado como “o criminoso está vestido de camisa vermelha” e B como “o criminoso está morto”, então se é verdade que o criminoso está vestido de camisa vermelha, é também verdade que o criminoso está morto. Essa seria um exemplo pensado na lógica tradicional onde:

- Fato: x é A;
- Regra: se x é A então y é B;
- Conclusão: y é B

Esta regra aplica um conceito aproximado. Porém, se pensarmos desta forma: se nós temos a mesma regra de implicação se o criminoso está vestido de camisa vermelha, então o criminoso está morto e nós sabemos que o criminoso está com uma camisa mais ou menos vermelha, então nós podemos inferir que o criminoso está mais ou menos morto. Ou seja:

- Fato: x é A' (quase A)
- Regra: se x é A então y é B
- Conclusão: y é B' (quase B)

Este conceito de fuzzyficação funciona da seguinte forma se A' está próximo de A, situação inicial, e B' está próximo de B, inicial. A, A', B e B' fazem parte do conjunto universo, chegando assim ao paradigma do raciocínio fuzzyano, também chamado de *modus ponens generalizado*.

Enquanto as variáveis na Matemática usualmente tomam valores numéricos, nas aplicações da Lógica Difusa, as não numéricas são frequentemente usadas para facilitar as expressões de regras e fatos. Uma variável linguística tal como idade pode ter um valor como jovem ou seu antônimo velho. As variantes linguísticas possuem diversas maneiras de se dizer a mesma coisa em um mesmo contexto e com o mesmo valor de verdade. A um conjunto de variantes dá-se o nome de *variável linguística*. Essas variáveis subdividem-se em variáveis linguísticas dependentes e independentes. A variável dependente é o fenômeno que se objetiva estudar, como por exemplo, a aplicação da regra de concordância nominal, as variantes seriam então as formas que estão em competição: a presença ou a ausência da regra de concordância nominal. O uso de uma ou outra variante é influenciado por fatores linguísticos, as estruturais, ou sociais, as extralin-

guísticos. Tais fatores constituem as *variáveis explanatórias ou independentes*. No entanto, a grande utilidade das variáveis linguísticas é que elas podem ser modificadas via limites linguísticos aplicados a termos primários. Esses limites linguísticos podem ser associados a certas funções.

Se os limites linguísticos não se acham cingidos às fronteiras políticas e às naturais divisões geográficas, é porque eles foram determinados historicamente e culturalmente, no mais amplo sentido. Entre os fatos linguísticos isolados, há um liame causal de caráter histórico, o qual determina as relações entre os falantes, ora favorável, ora desfavoravelmente. Por isso o limite dialetais são vivos e mutáveis, ou seja, é o resultado de fatores sociológicos cuja ação não cessa nunca.

3. A Lógica Fuzzy e o Direito: uma possível proposta

Segundo Negoita (1985), a Lógica Difusa proporciona determinadas facilidades para construirmos núcleos de decisão computacionais afim de obtermos de maneira mais simples respostas sólidas a partir de informações imprecisas, vagas ou incertas. Podemos dizer que este processo está relacionado a construção de sistemas especialistas. Já Passos (1989) esclarece que um sistema especialista é um programa de computador destinado a solucionar problemas em um campo específico do conhecimento, e que usa um raciocínio inferencial para executar tarefas. Sendo assim, a Lógica Difusa revela-se um instrumento muito útil para um advogado no momento em que tem que analisar os depoimentos da vítima, do acusado e dos que são intimados a depor em um processo jurídico, devido à grande ambiguidade e imprecisão inerente à área, pois, a análise dos depoimentos é uma arte, não existe forma científica ou metodologicamente comprovada de relacionar os índices de verdade de maneira a obter um diagnóstico preciso. Em outras palavras, cada advogado pode, com o mesmo conjunto de informações, chegar a conclusões completamente diferenciadas.

A construção do modelo especialista difuso compreende três fases: a) construção das variáveis difusas de entrada, chamadas de fuzzificação; b) construção das regras de inferência pertinentes ao modelo; e, c) construção das variáveis de saída, chamada de defuzzificação.

Para exemplificarmos estas fases, faremos uso de um suposto processo.

Uma empresa que atua na área de comércio atacadista, sediada em uma capital, é autuada por motivo de inadimplência no pagamento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), relativo aos exercícios financeiros entre os anos de 2000 a 2018.

A Secretaria de Fazenda do Estado dessa cidade apresenta uma intimação a empresa, no dia 01 de março de 2018, por meio eletrônico, para que realize o depósito dos referidos débitos em um prazo de 72 horas, sob pena de inscrição na dívida ativa e suspensão do cadastro de contribuintes.

Após o recebimento da intimação, a Presidência da empresa faz um levantamento junto ao departamento de contabilidade e solicita um parecer para que seja resolvido tal situação no prazo estabelecido. De forma oportuna, a contabilidade depositou o valor devido, sem os juros acrescidos, e protocolou um pedido de revisão dos valores que foi devidamente deferido, acarretando a prorrogação do pagamento da dívida.

A empresa requer do seu setor jurídico uma análise do processo para que viabilize um pedido de anulação da multa a ser paga, alegando que tais valores cobrados foram compensados antes do prazo determinado.

No entendimento dos advogados, tal pagamento é uma compensação e trata-se de um pagamento indireto, um modo especial de extinção da obrigação. Alegando, também, o fato de serem os credores e concomitantemente devedores uns dos outros, além de extinguir as dívidas reciprocamente, antes de serem pagas, e por permitir o fracionamento dos débitos, representando exceção ao princípio geral de que o credor não pode ser obrigado a receber por partes. Afirmaram, ainda, que a lei permite, ao invés de dois pagamentos contrapostos, a realização de um só, se houver saldo em favor de ou outro credor.

Depois do exposto pelos advogados, a Presidência da empresa requisa um parecer a respeito da viabilidade ou não do ajuizamento de ação de anulação do débito. Deste modo, procede-se a uma análise doutrinária e jurisprudencial a respeito do assunto.

Segundo a Lógica Fuzzy, faz-se necessário a identificação da variável difusa de entrada, ou seja, a fuzzificação. Neste caso, acreditamos ser a viabilidade jurídica do ajuizamento de ação do débito, no caso em análise, posto que o valor cobrado foi compensado antes do prazo previsto.

Após a identificação da variável de entrada, nos cabe construir as regras de inferência. Em um primeiro momento, trata-se do pagamento tribu-

tário para extinguir os possíveis equívocos sobre o assunto. Assim sendo, é realizado uma análise da compensação tributária, para, em seguida, ter a compreensão do fato real, os juros cobrados, de acordo com legislação vigente do Estado. Segundo o Código Tributário Nacional, ainda que a lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.

Tal condição diz respeito ao disposto no art. 170 do Código Tributário Nacional, no que faz deferência à possibilidade de compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vincendos ou vencidos. No entanto, o art. 170-A coloca um impedimento á compensação, nos casos em que o tributo seja objeto de contestação judicial. Somente poderá ser objeto de compensação após o trânsito em julgado da respectiva sentença judicial. Os créditos tributários poderão ser compensados com créditos de qualquer natureza, desde que líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo da obrigação tributária para com a fazenda Pública. Os objetos da compensação são exatamente o crédito tributário, que é líquido e certo, uma vez que constituído pelo regular procedimento administrativo do lançamento, e um crédito de qualquer natureza, cujo credor seja o sujeito passivo da relação tributária. A compensação é, em verdade, um direito do contribuinte, que possui inegável fundamento constitucional. É decorrência natural da garantia dos direitos de crédito, correlatos ao direito à propriedade.

Aqueles que se posicionam no sentido de negar o direito do contribuinte à compensação tributária normalmente se valem do argumento do interesse público. Afirmam que os créditos da fazenda pública seriam créditos de todos, o que afastaria a possibilidade de sua compensação por créditos individuais dos contribuintes. Trata-se, como se pode ver, de argumento absolutamente inconsistente, ao qual não deve-se atribuir qualquer validade. As restrições ao direito de compensação deverão ser tão somente aquelas que visem evitar práticas fraudulentas. A compensação será efetuada mediante entrega, pelo sujeito passivo, de declaração onde constarão as informações relativas aos créditos utilizados e aos respectivos débitos a serem compensados. Uma vez declarada à Secretaria da Receita Federal, extingue-se o crédito tributário. Havendo analisado o conceito mesmo de compensação, cabe trazer esta

análise ao caso posto. Como foi devidamente explicitado no relato dos fatos, o pedido de compensação foi devidamente aceito, havendo ocorrido a compensação do crédito tributário, em face do crédito que a empresa, figurando no polo passivo da relação tributária. O que se questiona é da procedibilidade de uma ação de repetição de indébito que visasse a devolução do valor pago relativo à multa, uma vez que os valores cobrados foram compensados antes do prazo previsto. Deste modo, cabe uma análise do referido dispositivo, legal, o que se fará logo em seguida, em tópico específico.

Tem-se, segundo as leis do Estado que, o descumprimento das obrigações tributárias, sejam elas principais ou acessórias, apuradas segundo procedimento fiscal cabível, será sujeito ao pagamento de multa, sem prejuízo do pagamento do tributo. É o que determina o referido dispositivo legal. O mencionado dispositivo legal, em seus respectivos incisos, determina ainda o valor das multas a serem cobradas em cada um dos casos específicos, como por exemplo, de 30% do valor do imposto, no caso do inciso I, quando deixar de recolher no prazo legal, no todo ou em parte, o imposto correspondente, tendo emitido documentos fiscais e efetuado os lançamentos no livro próprio, ou quando deixar de proceder à retenção do imposto no caso de antecipação, dentre outros casos nos quais a multa será mais pesada. Ocorre ainda que o dispositivo mencionado pelos advogados da empresa, inequivocamente garante o direito de extinção da multa nos casos em que o crédito tributário exigido for pago em antes da data da intimação. No caso de ter sido paga integralmente a multa, não obstante não terem ainda transcorridos os trinta dias a partir da data da intimação, terá o sujeito passivo da obrigação tributária, teoricamente, o direito de restituição do valor pago em excesso. Os advogados da empresa afirmam que a compensação é uma forma de pagamento indireto. Deste modo, tal como ocorreria no pagamento, de acordo com Estado, efetuado dentro do prazo estabelecido, deveria ter sido extinta a multa cobrada. Esta alegação gera a necessidade de uma comparação mais detalhada entre o pagamento e a compensação. Ambos são formas de extinção da obrigação tributária, do crédito tributário. Com relação ao lugar do pagamento, tem-se que a dívida tributária é portátil, ou seja, o devedor deverá dirigir-se ao credor para saldá-la. Quando a legislação tributária não dispuser a respeito, o pagamento é efetuado na repartição competente do domicílio do sujeito

passivo. Deve-se frisar ainda a possibilidade de ocorrência do que se chama de pagamento indevido. O pagamento é indevido quando o credor paga um tributo que não é devido por lei, ou paga mais do que a lei determina. Neste caso, será possível a restituição tributária, nos parece que o problema enquadra-se exatamente na hipótese de pagamento indevido, uma vez que a empresa pagou valor acima do que determina a lei, que garante o direito ao desconto para o pagamento realizado dentro do prazo. Neste caso, deverá haver a restituição do indébito tributário, por meio da ação pertinente que é a ação de repetição do indébito tributário, conforme propuseram os advogados da empresa. Neste ponto, preliminarmente, julga-se pertinente a propositura da ação. No nosso caso, como não houve relato em contrário, pressupõe-se totalmente compensadas as obrigações entre a empresa contribuinte e o Estado.

A compensação pode ser legal, na medida em que produza efeitos apenas por força de lei, pode ser judicial, nos casos em que depender de decisão judicial para produzir efeitos, ou pode ser por declaração, quando efetuada mediante entrega à Fazenda de Declaração de Compensação. Em nosso caso, a compensação foi devidamente efetuada e o crédito tributário quitado, desde modo, não é mais mérito considerar se a compensação é devida ou não, mas tão somente analisar se a ação de repetição de indébito é cabível, com a finalidade de extinguir a multa. Caso questionado fosse o direito à compensação tributária no caso em apreço, o Estado já possui entendimento sumulado a respeito do assunto, determinando segundo a lei, que o mandado de segurança é a medida cabível para o reconhecimento do direito à compensação tributária. Podemos também considerar que a multa tributária pode ser objeto de ação de repetição de indébito tributário, caso paga além do devido. Neste sentido, é a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Segundo a Lógica Fuzzy, todas as alternativas são possíveis de serem questionadas e todas elas tem seu teor de verdade. Vejamos em nosso caso as possíveis condições. A primeira é em que a empresa acoplou aos autos todas as guias fiscais, relativas a tributos vinculados ao sistema SIMPLES, de período de apuração entre 01/01/2000 e 31/12/2018, alegando que recolheu, além do principal com correção monetária e juros de mora, multa moratória, a qual seria indevida, pois configurada

a situação de denúncia espontânea. A segunda é verificar se a Fazenda Nacional contestou sob a alegação de que a confissão para fins de mero parcelamento não configura denúncia espontânea. Sendo assim, a sentença, considerando inexistente prova fazendária quanto à insuficiência do recolhimento efetuado, julgou procedente o pedido para que a multa moratória seja extinta, e que não tenha correção monetária na forma do provimento, com Taxa SELIC desde os recolhimentos indevidos, além de verba honorária de 20% do valor da causa. A Fazenda Nacional apela, reiterando que não há denúncia espontânea, e aduzindo que a correção monetária deve ser fixada com base nos índices oficiais e que deve ser reduzida a verba honorária para 5% ou para R\$1000,00. A terceira condição é que o relator dê provimento aos recursos, por entender que não se aplica a denúncia espontânea nos tributos que tenham sido objeto de lançamento por homologação com a respectiva declaração, nos termos legais, e que a verba honorária deve ser fixada em R\$500,00. Outra condição possível, nos cabe destacar que a apelação fazendária sequer invocou a Súmula, mas o Estado, frente na presunção de que teria havido, no caso, mera confissão de débito fiscal para parcelamento. Houve forte insistência da Fazenda Nacional em tal tese, não apenas na contestação como na apelação, porém não houve comprovação alguma de que a hipótese fosse de parcelamento, pois nenhum termo de confissão foi juntado pela apelante capaz de elidir os efeitos probatórios da junta das guias de recolhimento pela empresa. Também não se comprovou, nos autos, que o recolhimento, a título de principal com correção monetária e juros de mora, não tenha sido integral, nem que houvesse anterior procedimento fiscal para efeito de afastar o cabimento da denúncia espontânea com a desoneração da multa moratória. Temos ainda a possibilidade de que seja possível cogitar da lei, pela via da remessa oficial, porém evidencia-se do exame dos autos que a situação fática não permite a sua aplicação. Não consta dos autos que o tributo tenha sido objeto de anterior declaração pela empresa para configurar a hipótese impeditiva do enunciado na lei. Tal fato haveria de ter sido provado pela Fazenda Nacional, por condizer com a modificação, desconstituição ou extinção do direito alegado pela empresa, porém a mesma, como anteriormente destacado, enveredou por outra linha de defesa, insistindo na tese de que houve confissão para parcelamento, a despeito das guias de

recolhimento juntadas. Outra possibilidade é que a empresa se manifeste contrária à prova dos autos a alegação de que se teve mera confissão para parcelamento, assim como a conclusão do relator de que houve declaração do tributo pago, revela-se procedente o pedido de repetição com base na mesma lei, que somente exclui a configuração da denúncia espontânea quando houver sido o tributo declarado, porém pago com atraso, o que não ocorreu ou, ao menos, não se demonstrou ter ocorrido no caso concreto. Mais uma condição, é acerca da correção monetária, a jurisprudência é firme no sentido do cabimento dos expurgos inflacionários, dentre os quais os fixados pela sentença. A propósito da correção monetária, a jurisprudência, na linha da orientação do Superior Tribunal de Justiça, admite a aplicação dos assim denominados expurgos inflacionários, inclusive os previstos em atos seja da Corregedoria-Regional, seja do Conselho da Justiça Federal, em detrimento de outros critérios, como os ora pleiteados na apelação. Há, ainda a possibilidade da taxa de juros, fixada a partir do recolhimento indevido, ocorrido, em todos os casos, depois do prazo estipulado, encontra respaldo legal e jurisprudencial conforme acima destacado, vedada, apenas, a sua cumulação com outro índice ou fator de atualização. Temos que a possibilidade cogitada é quanto à verba honorária, não cabe sua redução percentual, pois a sua fixação em 5% atende os requisitos legais, além da jurisprudência, sobretudo se considerarmos que foi estipulada como base para o seu cálculo não o valor da condenação, como usual, mas simplesmente o da causa, apesar de se tratar aqui de ação de repetição de indébito fiscal. Por fim, a apelação e remessa oficial desprovidas. A multa tributária, além de poder ser objeto de ação de repetição do indébito, poderá ser, nos casos de pagamento indevido, ser objeto de compensação. Neste sentido, é a jurisprudência. Deste modo, procede-se ao parecer face ao caso em análise, para opinar pela procedibilidade da ação de repetição do indébito a ser interposta pela empresa.

Pela última fase, o da desfuzzificação, temos diante do exposto, que não há outro posicionamento a ser adotado senão o favorável à procedibilidade da ação de repetição de indébito tributário diante da cobrança da multa, em decorrência dos seguintes argumentos, que já foram anteriormente ventilados neste relatório, e que aqui enumeramos: a) A compensação consiste em forma de extinção da obrigação

tributária, tão quanto o pagamento. Ambos representam a quitação da dívida tributária, não obstante a compensação seja uma forma de quitação indireta da obrigação. Então, se consistente em forma de quitação da obrigação tributária, gera o direito garantido legalmente à redução do valor da multa, previsto de forma legal. b) O relatório garante, inequivocamente, o direito de extinção do valor da multa, quando o crédito tributário exigido for pago no prazo legal, a contar da data da intimação. Como já foi ventilado, a compensação representa a quitação do valor tão quanto o simples pagamento. c) Da mesma forma, já foi anteriormente demonstrado que a multa tributária paga além do devido pode ser objeto de ação de repetição do indébito tributário. A multa paga indevidamente poderá ser objeto de repetição ou mesmo de compensação, conforme os posicionamentos jurisprudenciais elencados. Deste modo, plenamente possível o ajuizamento de ação de repetição do indébito tributário no caso em estudo. O método de implementação a ser adotado in casu consiste exatamente no ajuizamento da ação, que deverá ser considerada procedente, elencando os argumentos enumerados neste relatório.

4. Considerações Finais

Acreditamos ser possível que a relação entre a Lógica Fuzzy e o Direito ser mais cabível que a Lógica de Boole, por apresentar ao reclamante e ao reclamador um número maior de possibilidades de analisar o caso e das suas admissíveis penalidades: culpado ou inocente. E no caso de culpado, a determinação de uma pena é questionável quanto a sua duração, bem como o valor da fiança, caso tenha. Portanto, não há uma decisão única, sim ou não, há várias possibilidades além das que compõem os termos legais.

Nesse sentido propomos ao Conselho de Altos Estudos em Direito que elabore um parecer e envie para a Ordem dos Advogados do Brasil e para o Ministério da Educação a inserção da Lógica Fuzzy na ementa da disciplina de Filosofia do Direito ou então crie uma disciplina denominada de Lógica do Direito, e nela conste em sua ementa as diferentes lógicas e suas possíveis aplicações em processos judiciais, verificando em que momentos cada uma delas é a melhor opção a ser aplicada.

Referência Bibliográfica

- ABAR, Celina. “O Conceito Fuzzy”. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.pucsp.br/~logica/Fuzzy.htm>. Acessado em 08/11/2010 às 20h30m.
- ALBERTOS, P. Fuzzy Controllers - AI Techniques in Control. Pergamon Press, 1992. ANDERSON, Brian David Outram; MOORE, Jhon Bassett. Optimal Filtering. New Jersey: Prentice Hall, 1979.
- COSENZA, Carlos Alberto Nunes. Teoria de Conjuntos Fuzzy - Comparação Introdutória com a Teoria Clássica dos Conjuntos, COPPEIUFRJ, Rio de Janeiro, 2000.
- COSTA, Alex da; RODRÍGUEZ, Antônio Gabriel; SIMAS, Etienne P. Lazzeris; ARAÚJO, Roberto da Silva. Lógica Fuzzy: Conceitos e aplicações. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007.
- GOMIDE, Fernando Antônio Campos; GUDWIN, Ricardo Ribeiro. Modelagem, controle, sistemas e lógica fuzzy. Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- KARTALOPOULOS, Stamatis V. Understanding Neural Networks and Fuzzy Logic - Basic Concepts and Applications, IEEE Press, The Institute of Electrical and Electronics Engineers, Inc., New York, 1996.
- KLIR, George J., FOLGER, Tina A. Fuzzy Sets, Uncertainty and Information, Prentice Hall PTR-Englewood Cliffs, New Jersey, 1998.
- KLIR, George Jiri; YUAN, Boo; CLAIR, Ute Saint. Fuzzy Set Theory: Foundations and Applications. United States: Prentice Hall, 1997.
- NEGOITA, Constantin Virgil. Expert systems and fuzzy systems. Menlo Park, California: The Benjamin/Cummings Publishing, 1985.
- PASSOS, Emmanuel Lopes. Inteligência artificial e sistemas especialistas ao alcance de todos. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1989.

ROSSI, Timothy J. Fuzzy Logic With Engineering Applications, McGraw-Hill, Inc. New York, 1 995.

SANDRI, Sandra; CORREA, Cláudio. Lógica Nebulosa. Instituto Tecnológico da Aero náutica, 1999. www.facef.br/resiget 28

TERANO, Toshiro, et alii. Fuzzy Systems Theoly and its Applications, Academic Press, INC, San Diego, California, USA, 1 987.

ZIMMERMANN, H. J. Fuzzy Set TheOly and its Applications, Kluwer Academic Publishers Group, Massachusetts, USA, 1 991 (Seventh Printing, 1 994).

DA INCLUSÃO NO AMBIENTE ESCOLAR: POLÍTICAS PÚBLICAS, RESPONSABILIDADES E PERSPECTIVAS

Matheus de Oliveira Guimarães

1. INTRODUÇÃO

Inserida no tema da Educação Especial (na perspectiva da Educação Inclusiva) e discutindo as relações entre Educação e Cidadania e entre *inclusão* e *indivíduo*, a problematização ora proposta pauta-se na discussão sobre as ações do Estado em formular, implementar e gerir políticas públicas educacionais com perspectivas inclusivas e sobre sua relação com o exercício da cidadania e com a formação e emancipação humana das pessoas com necessidades educacionais específicas postas no recorte proposto.

É sabido que as políticas públicas que visam a inclusão das pessoas com necessidades educacionais específicas vêm se expandindo de forma significativa (sobretudo desde a segunda metade do século XX, sob forte influência das declarações internacionais em defesa dos direitos do homem à educação). Como consequência direta desse movimento, a inclusão passou a ocupar espaços mais significativos na legislação pátria.

Ainda que as políticas sociais, econômicas e educacionais na sociedade neoliberal tenham contribuído de forma significativa para a acentuação da exclusão social, órgãos internacionais (tais como a UNESCO, o UNICEF e o próprio Banco Mundial) intensificaram suas orientações

no sentido de que se promovessem encontros, conferências e documentos com vistas à inclusão social das pessoas com necessidades educacionais específicas. Como elenca Moreira (2014, p. 3), algumas destas foram: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração dos Direitos da Criança (1959); Declaração dos Direitos do Deficiente Mental (1971); Declaração dos Direitos dos Deficientes Físicos (1975); Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); Conferência Mundial sobre as Necessidades Educativas Especiais (1994), dentre outras.

No contexto nacional, especificamente, há inúmeros diplomas legais que garantem o atendimento institucionalizado às pessoas com necessidades educacionais específicas.

Consoante Moreira, citando Jannuzzi (2014, p.3), uma das primeiras iniciativas de organização de serviços educacionais prestados às pessoas com deficiência no Brasil surgiu ainda em 1854 com a criação do Imperial Instituto dos Meninos Cegos (transformado no Instituto Benjamim Constant através do Decreto n. 1.320/1891). Após, foram sendo fundadas instituições privadas e ONGs para o atendimento educacional às PNEE (como a APAE em 1954 e a FENASP em 1970).

Especificamente no que se refere às leis (propriamente ditas), conforme afirma Moreira (2014, p. 3) foi nomeadamente em 1961, com a promulgação da LDB (Lei n. 4.024/1961) que a educação das PNEE ganhou realce no Brasil. Dez anos depois surgiu, através da Lei n. 5.692/1971, a discussão sobre o atendimento especial às PNEE na rede regular de ensino (MOREIRA, 2014, p.4). Na década de 1980, com a abertura do processo democrático do país, destaca-se como relevantes para o campo da Educação Especial as reformas educacionais da educação básica (o que resultou no reforço à ampliação do acesso à Educação por parte dos PNEE) e a mobilização em torno do processo da constituinte – até a aprovação da Constituição Federal de 1988 – através da qual “ganharam maior força e visibilidade as aspirações de grupos historicamente excluídos (...) cujas expectativas foram parcialmente contempladas em vários dispositivos constitucionais” (MOREIRA, 2014, p.5).

Posteriormente à Carta Magna de 1988, um corpulento conjunto de normas foi promulgado no país, através dos quais se estabelece os direitos educacionais das minorias sociais – dentre as quais as PNEE (FERREIRA, 2007). De acordo com Mazzotta (2005, p.103), nesse conjunto des-

taca-se a Lei da Integração (promulgada em 1989 – Lei n. 7.853), a qual considera crime a recusa, a suspensão, a procrastinação, o cancelamento ou a cessão, sem justa causa, da matrícula de aluno em estabelecimento de ensino em função de suas deficiências¹. Some-se ainda que, no ano seguinte à promulgação da Lei da Integração, foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) através do qual, no inciso III de seu artigo 54, reforça ser dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente com necessidades educacionais específicas o “atendimento educacional, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1990).

A partir daí, como preleciona Moreira (2014, p. 5), constata-se que a Educação Especial passa a ganhar maior evidência no cenário nacional – sobretudo a partir de 1996 com a aprovação da LDB de 96 (Lei n. 9.394/1996) que trata, em seu Capítulo V, das diretrizes específicas para a Educação Especial, “devendo ser oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino, para alunos portadores de necessidades educacionais especiais” (BRASIL, 1996).

Partindo-se da premissa de que a legislação inclusiva está em vigor e que, por conseguinte, a conduta por ela prescrita é exigível, aponta-se para o fato de que a matrícula de pessoas com necessidades educacionais específicas nas escolas provoca profunda mudança social, produzindo efeitos diretos no cenário escolar desse público (efeitos esses desejáveis e, também, indesejáveis).

Apresenta-se aí, também, a necessidade premente de se analisar o que efetivamente acontece no ambiente escolar em virtude da obrigatoriedade da aceitação dessas matrículas de pessoas com necessidades educacionais especiais em ambientes escolares regulares.

Nesse sentido, consoante afirmam Braga e Schumacher (2013, p. 376), para se refletir sobre os impactos da legislação sobre a realidade social e, também, sobre os rumos que esse processo pode tomar, é apropriado que se adote enfoque proveniente das ciências sociais (haja vista que esse campo oferece diversos matizes teóricos passíveis de definirem o que seja inclusão – que, por seu turno, independentemente da teoria, carece de modificações sociais).

Propõe-se, pois, por meio da discussão sobre educação e cidadania, a análise do processo de *inclusão* das PNEE no espaço escolar a partir dos diplomas legais vigentes que versam sobre esse conteúdo à luz da Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth.

Considerando que as políticas públicas de inclusão educacional são garantias formais estabelecidas pelo Estado, elaborou-se a premissa de que a responsabilidade pela efetivação dos direitos previstos nas normas que versam sobre a garantia do acesso das PNEE às instituições regulares de ensino cabe, solidariamente, ao Estado e à coletividade (ou seja, além do próprio Poder Público, seriam também responsáveis pela efetivação desses direitos os diretores escolares, os professores e os agentes escolares; as próprias pessoas com necessidades educacionais específicas e/ou seus responsáveis/representantes).

A partir de estudo bibliográfico e da análise acurada das políticas públicas de inclusão educacional e de sua efetiva aplicação dentro dos recortes indicados, o objetivo geral desta pesquisa consiste em discutir a Educação como pressuposto para o exercício da cidadania das pessoas com necessidades educacionais específicas através da contextualização das políticas públicas que versam sobre o assunto, bem como tratar da conceituação dos termos *inclusão* e *individação* a partir da teoria honnethiana sobre reconhecimento. Ademais, utilizando-se dos conceitos de *inclusão* e de reconhecimento para a compreensão do processo de inclusão das pessoas com necessidades educacionais específicas no ambiente escolar, este trabalho ilustra a discussão teórica apresentada com a análise da situação de gestores e professores de três escolas sitas no Município de Ouro Preto, Minas Gerais.

Foram contatadas, ao todo, oito instituições de ensino no referido município. Destas, foram efetivamente entrevistados três diretores cujos relatos e experiências mostraram-se relevantes, do ponto de vista científico, para a pesquisa. Dessas três instituições de ensino, foram entrevistados, além de seus diretores, quatro professores com experiência (prévia e/ou atual) com a temática abordada na pesquisa.

2. EDUCAÇÃO E CIDADANIA

A cidadania é, de acordo com Michelangelo Bovero (2002), um conceito predominantemente jurídico.

O núcleo da teoria contemporânea da cidadania coincide com o problema da definição do *status* do cidadão. Portanto, a definição do conteúdo da cidadania é problemática e controvertida: quais seriam os direitos que conotam, hodiernamente, o *status* de cidadão? Teriam as pessoas com deficiência exatamente os mesmos direitos de qualquer outro cidadão?

Para Marshall (1967), a cidadania é um *status* conferido àqueles que são membros a pleno direito de uma comunidade. Para Dahrendorf (2002), a cidadania descreve os direitos e as obrigações associadas à pertença a uma unidade social. Para Habermas (1997), a expressão cidadania é usada não apenas para indicar a adesão associativa à organização nacional, mas, também, o *status* que resulta definido (no que se refere ao conteúdo) pelos direitos e deveres do cidadão.

Mas, então, o que é o *ser cidadão* para a pessoa com deficiência? E o que seria, enfim, *cidadania* para esse indivíduo? Caberia a esse sujeito o *ser-cidadão* – efetivamente? E como se daria esse processo de construção da cidadania?

Ao tentar responder a esses (e a outros) questionamentos, busca-se a relevância da Educação para os conceitos tratados e, dentro dessa análise, questiona-se sobre as garantias do exercício da cidadania supostamente oferecidas por parte do Estado às pessoas com deficiência através das leis.

Para Aristóteles (*apud* BOVERO, 2002), ser cidadão consiste em ser titular de um poder público não limitado (permanente). Assim, segundo ele, cidadão é aquele que participa de modo estável do poder de decisão coletiva: a qualificação de cidadão cabe (ou deveria caber) àquele que é capaz de sê-lo. De forma mais complexa, ainda segundo Aristóteles, todo homem livre, dotado de plenitude do *logos* (aqui entendido como Educação), que seja submetido à *arché* (poder político) aprende a exercê-lo – tornando-se, assim, capaz de participar de decisões sobre a sociedade (e, por conseguinte, sobre si mesmo).

Assim, não há razão válida para se excluir um homem livre da classe de cidadão (privando-o do direito à Educação) independentemente de suas condições – físicas ou mentais (observando-se e respeitando-se, claro, seus próprios limites e potencialidades).

De tal modo, tem-se que a instrução se torna pública como função do Estado e, mais explicitamente, como *dever* do Estado a fim de que, após o impulso interventor inicial, o indivíduo possa se autogovernar como ente

dotado de liberdade e capaz de participar de uma sociedade de pessoas livres (com ou sem deficiências, mas, sim, próprias de educação).

Ora: sem educação, um indivíduo não se enxerga como tal e, por conseguinte, ao não desenvolver suas potencialidades, não atinge sua emancipação. É exatamente desse raciocínio que deriva a educação obrigatória (como um direito).

Centrando-se no tema da Educação Especial (na perspectiva da Educação Inclusiva), deve-se considerar que, como apresentado no tópico 1.1 da Introdução deste trabalho (As Políticas Públicas de Inclusão Escolar no Brasil), há, em nosso país, uma infinidade de normas que regulam e garantem o acesso das pessoas com necessidades educacionais específicas às instituições de ensino. E, ao se analisar a Constituição da República de 1988, nossa Carta Magna, encontra-se facilmente garantias bastantes (ao menos no plano teórico).

Na Constituição Federal, em seu artigo 205, está garantido o direito à educação:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2014).

Imediatamente, no inciso primeiro do artigo 206 desse mesmo diploma, está garantida a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

Em seu artigo 208, a Constituição estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (inc. III; CF/88). No parágrafo segundo desse mesmo artigo, reza a CF que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 2014).

Dando sequência às garantias impostas pela Constituição Brasileira, tem-se no artigo 211 a garantia dos investimentos da União na educação garantindo aos municípios condições para atuar, com qualidade, prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (garantindo-se a universalização do ensino obrigatório).

E, até aqui, mencionou-se apenas alguns dos inúmeros artigos que tratam das garantias à educação no Brasil.

Como apresentado na Introdução deste trabalho, há que se analisar, entretanto, a efetividade dessa e das inúmeras outras normas que regulam o assunto e que supostamente garantiriam às pessoas com necessidades educacionais específicas o direito à educação (através da garantia de acesso às instituições de ensino) e ao (consequente) exercício de sua cidadania. E é a isso que a pesquisa ora apresentada se propõe.

2.1. Esferas do Reconhecimento: Os movimentos sociais e o sujeito

Ao se referir às esferas de reconhecimento, Honneth (2003, 2006) coloca o reconhecimento como algo plural, compartilhando a noção de identidade atrelada à ideia de reconhecimento intersubjetivo. Nesse sentido, nos termos de Braga e Schumacher, “a formação da identidade resulta da combinação de elementos de ordem coletiva e de natureza individual” (2013, p. 377).

Honneth afirma que a constituição dos indivíduos como pessoas se dá porque, da perspectiva dos outros que alentam, “aprendem a se referir a si mesmos como seres a quem cabem determinadas propriedades e capacidades” (2003, p.272). Na teoria honnethiana, esse processo envolve três planos distintos: o afetivo (na esfera do amor, ligada às relações íntimas), o jurídico (na própria esfera do reconhecimento jurídico, ligada às relações jurídicas em si) e aquele da solidariedade social (na esfera da estima social, ligada, por seu turno, às relações sociais flexíveis).

Assim, com a diferenciação das três esferas supramencionadas, consoante Honneth são estabelecidas três formas distintas de relação social através das quais os membros da sociedade podem contar com reconhecimento recíproco. De acordo com Braga e Schumacher (2013, p. 378), tratando desse ponto da Teoria do Reconhecimento, os sujeitos aprendem a referir-se a si mesmos em três atitudes diferentes: nas relações íntimas; nas relações jurídicas; e nas relações sociais flexíveis.

Essa descrição nos permite identificar “as limitações morais subjacentes à integração social” (HONNETH, 2006, p. 185) – que seriam falhas na integração social da modernidade. E, dessas limitações, decorre a forma de compreender os motivos das lutas empreendidas pelos movimentos sociais – sobretudo, para a discussão em tela, daqueles que peleiam pelo direito à

educação das pessoas com necessidades educacionais especiais. Para Honneth (2003, p. 257), os conflitos sociais configuram-se como lutas por reconhecimento, decorrendo a lógica dos movimentos sociais de experiências de desrespeito, humilhação e restrição de direitos sofridos por grupos sociais.

Consoante Honneth (2003, p. 258), Braga e Schumacher (2013, p. 379) explicitam que uma luta só pode ser considerada social quando seus respectivos objetivos deixam de generalizar para além das intenções individuais (BRAGA, SCHUMACHER, 2013, p. 378).

Nesse sentido, afirma-se que o conjunto de pessoas denominadas pessoas com deficiência (ou pessoas com necessidades escolares especiais) pode ser concebido como uma categoria de análise, sendo que, frise-se, o que as faz pertencer a um grupo não seria propriamente o fato de possuírem uma diferença em relação às pessoas ditas normais, mas, sim, a experiência comum de humilhação, desrespeito e privações que as mesmas compartilham.

E é justamente essa mudança de enfoque apresentada pela teoria de Honneth que permite que se reúna esse conjunto de pessoas numa coletividade².

De acordo com Honneth (2003), o reconhecimento se conforma em padrões de proteção intersubjetiva que asseguram as condições de liberdade (tanto objetiva, quanto subjetiva). Dentro da Teoria do Reconhecimento, liberdade não significa apenas a inexistência de coerção, mas, ao mesmo tempo, a ausência de bloqueios internos (tais como inibições e angústias) (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 381).

O reconhecimento, a partir do pensamento honnethiano, representa condições que oferecem aos sujeitos formas de autorrealização positiva (diretamente ligadas a autoconfiança, autorrespeito, autoestima – que, segundo Braga e Schumacher (2013, p. 382) constituem-se em pressupostos para a percepção do sentimento interno de autonomia que o próprio agente desenvolve e vivencia.

2.2. Teoria do reconhecimento, inclusão e individuação

A concepção do reconhecimento na teoria honnethiana relaciona-se como os conceitos de eticidade e de justiça social, ligando-se ao processo de socialização moral do sujeito e à integração moral da sociedade. E, exatamente da noção complexa de justiça social extraída da ideia de reconhecimento, depreende-se o sentido de inclusão.

Se Honneth concebe um ideal de sujeito autônomo à luz da teoria do sujeito, a partir da ótica da sociedade a questão direciona-se para a garantia de condições para relações confiáveis de reconhecimento mútuo em distintos níveis (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 382).

Para Honneth, uma sociedade justa seria aquela na qual todos os seus membros teriam condições de alcançarem o que consideram uma vida boa (o que se daria a partir da institucionalização dos princípios de reconhecimento).

Nesse sentido, a inclusão seria “um dos pontos finais hipotéticos do ideal de sociedade [de Honneth] porque, dessa forma, a sociedade se configuraria mediante processo de inclusão e individuação” (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 382). Para Honneth (2006, p. 144), o progresso moral se dá a partir da capacidade que têm os membros das sociedades de atingirem (independentemente de suas condições específicas em relação ao grupo) grau superior de individualidade.

Assim, o processo de inclusão constitui-se na expansão da inclusão de sujeitos no circuito de membros plenos da sociedade (HONNETH, 2006, p. 144). “Ocorre inclusão quando um maior número de pessoas for considerado participante da vida social” (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 383).

Portanto, nos termos de Honneth, citado por Braga e Schumacher, inclusão seria apenas um dos critérios de progresso moral social; havendo, além dela, a necessidade premente de incorporação do processo de individuação, eu seria o aumento de oportunidades de se articular, de maneira legítima, as partes da personalidade própria – que se processa em tensão com a própria inclusão. (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 383).

2.3. O direito à educação das pessoas com necessidades educacionais específicas: a influência da legislação sobre as relações sociais na escola

Tomando como base o supra exposto, poder-se-ia recorrer à teoria honnethiana para a justificação da legislação que garante a inserção da pessoa com deficiência no espaço escolar regular, tomando essa legislação como um instrumento de reconhecimento jurídico da pessoa com necessidades educacionais especiais: alguém que dispõe de direitos iguais de participação na escola pode adquirir autorrespeito através do sufrágio da lei.

Encontra-se nesse momento o ponto-chave do trabalho em epígrafe: a relação entre a legislação inclusiva³ aplicável no país e a Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth: os objetivos daquela encontram-se consignados a esta, visando não apenas a inclusão de fato, mas, também, a individuação das pessoas com necessidades educacionais especiais. A legislação, ao menos no plano do discurso, garante à pessoa com deficiência não apenas o acesso à escola, mas sua permanência nesse espaço, respeitando-se suas peculiaridades.

Consoante afirmam Braga e Schumacher:

Em diversas leis esparsas, são garantidos direitos que, em sendo implementados, permitem às pessoas com deficiência permanecerem e participarem da vida escolar (...) como todas as outras (2013, p. 386).

Nesse sentido, contudo, ainda que o Estado brasileiro, como um Estado Democrático de Direito, contenha em si todos os princípios necessários à garantia da inclusão e que o direito das pessoas com deficiência à inclusão na escola esteja amplamente garantido no ordenamento jurídico brasileiro, afirmar que a inclusão seja um direito não significa, como bem afirmam Braga e Schumacher (2013, p.386), sustentar a autoaplicabilidade das leis. Isso nem tampouco significa que a simples existências dessas normas resolva quaisquer problemas ou que baste a presença e a manifestação da coerção para que as mesmas sejam efetivas.

Segundo as teorizações de Honneth (2003, 2006), seria esperado que transformações positivas na esfera jurídica evidenciassem ampliações nas

relações de reconhecimento no âmbito jurídico (ganhos em autorrespeito e respeito). A obrigatoriedade faz com que as escolas matriculem crianças com deficiência. Porém, conforme preconizam Braga e Schumacher, “para falar em ganhos em autorrespeito, seriam necessárias, por hipótese, duas modificações simultâneas” (2013, p. 386-387). Essas modificações seriam uma mudança na compreensão dos destinatários das normas; e um reforço na concepção do caráter racional do Direito (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p.386).

É exatamente nesse sentido que diretores, professores e agentes escolares devem programar a inclusão em consonância com a legislação; assim como as pessoas com deficiência, seus responsáveis e representantes devem zelar pelo fiel cumprimento das normas.

3. ESTUDO DE CASO

Com o fito de se aplicar a discussão teórica anteriormente proposta numa realidade prática, com vistas a depreender a coisa de fato num contexto específico, entrevistaram-se, como previamente informado no item da Introdução, três gestores escolares de três diferentes instituições de ensino de uma cidade do interior de Minas Gerais, bem como quatro professores dessas mesmas escolas (estes com experiência relevante para a pesquisa em tela).

A pesquisa se deu através de entrevistas semiestruturadas, através das quais objetivou-se, sobretudo, a identificação da percepção desses gestores e professores sobre os principais responsáveis pela garantia do conteúdo expresso nas normas sobre o direito à educação assegurado às pessoas com necessidades educacionais específicas.

O estudo de caso, estruturado a partir da teoria que alimenta a pesquisa, nasceu do contato inicial estabelecido com oito instituições de ensino situadas no Município de Ouro Preto.

Destas, após análise inicial (que levou em conta a disponibilidade dos interlocutores para o estabelecimento do contato, bem como a relevância das experiências e situações para a pesquisa em tela), reduziu-se o universo de estudo para três instituições de ensino. Destas, foram entrevistados seus gestores (o diretor pedagógico de cada escola) e, a partir da sondagem e da aplicação de questionários aos professores, foram entrevistados, dessas

mesmas instituições, quatro professores (com experiência relevante para a pesquisa).

As entrevistas realizadas foram semiestruturadas, partindo-se de certos questionamentos básicos apoiados na teoria que sustenta este trabalho e na hipótese levantada.

Os gestores, bem como os professores entrevistados, foram questionados: sobre o fato de as leis terem, por si sós, força suficiente para fazerem valer o direito à educação inclusiva; sobre as garantias ofertadas às pessoas com deficiência: se as normas estabelecidas garantiriam o acesso desses indivíduos ao ambiente escolar, se garantiriam também a permanência, ou se, de fato, não garantiriam nem uma nem outra coisa; sobre a participação das instituições de ensino nas quais trabalham (e/ou de professores das mesmas) em programas e/ou projetos governamentais de promoção da educação inclusiva; sobre o que poderia ser, efetivamente, feito para que se garantisse o direito à educação às PNEE; sobre quais seriam os agentes responsáveis pelo processo de inclusão escolar das PNEE.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados colhidos através das entrevistas direcionam-se no sentido de corroborar a ideia posta a prova no texto sobre a existência de regulamentos que, no plano teórico, garantem às PNEE o acesso às instituições de ensino sem, contudo, garantirem a permanência desse público nas escolas. Ademais, notou-se a partir das entrevistas realizadas a clara convicção do público entrevistado (tantos os três gestores, quanto os quatro professores) sobre a incumbência mútua de todos os membros da sociedade, de forma geral, no sentido de fazer valer, efetivamente, o que está previsto nos ordenamentos legais.

As conclusões levantadas a partir da pesquisa teórica e ilustradas pelos estudos de caso corroboram o juízo de que a responsabilidade pela efetiva garantia dos direitos previstos nas normas que versam sobre a garantia do acesso (e da permanência) das pessoas com necessidades educacionais específicas cabe, solidariamente, ao Estado e à coletividade (aos diretores, professores e agentes escolares; às pessoas com necessidades educacionais específicas e seus responsáveis/representantes; e, sobretudo, à sociedade de forma geral). Entende-se que, de uma forma geral, há diplomas le-

gaís suficientes no sentido de resguardar às PNEE o direito à educação. Contudo, há que se cobrar, na prática, a implementação do disposto no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, como supra-apresentado, partindo-se da premissa de que a concepção do reconhecimento na teoria honnethiana relaciona-se com os conceitos de eticidade e de justiça social ligados ao processo de socialização moral do sujeito e à integração moral da sociedade, a ideia de inclusão (e do próprio exercício da cidadania) está diretamente ligada ao ideal de sujeito autônomo (à luz da teoria do sujeito). Assim, a partir da ótica da sociedade (entendida como coletividade, de forma ampla), a questão da inclusão das PNEE nas instituições de ensino direciona-se para cobrança e supervisão, tanto por parte do Estado, como da coletividade, das garantias de condições para o reconhecimento mútuo.

Assim, nos termos de Honneth, uma sociedade justa seria exatamente aquela na qual todos os seus membros teriam condições de alcançarem o que consideram uma vida boa (para si, dentro de *suas* limitações – e não aquelas impostas), sendo a inclusão um dos pontos finais hipotéticos do ideal de sociedade (que se configuraria mediante processo de inclusão e individuação, a partir da capacidade de cada membro da sociedade – inclusive as PNEE – de atingirem – independentemente de suas condições específicas em relação ao grupo – grau superior de individualidade.

REFERÊNCIAS

- BOVERO, M. Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BRAGA, M. M. S. E se a legislação fosse levada a sério? Uma análise da possibilidade de a legislação sobre a educação inclusiva provocar mudanças na sociedade. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, Marília, 2004.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial, 2014.

- _____. Casa Civil. Estatuto da Criança e do Adolescente. 1990.
- _____. MEC. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.
- _____. IPEA. PNAD 2009 – primeiras análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas. Comunicados do IPEA, n. 66, 2010.
- CURY, C. R. J. Cidadania e Direitos Humanos. In: VEIGA, Cynthia Greive (org.) Carlos Roberto Jamil Cury: Intelectual e Educador. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.
- _____. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: VEIGA, Cynthia Greive (org.) Carlos Roberto Jamil Cury: Intelectual e Educador. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.
- FERREIRA, M. C. C. Sobre Inclusão, Políticas Públicas e Práticas Pedagógicas. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (Org) Políticas e práticas de educação inclusiva. 3ª. Ed. Campinas: Autores Associados, 2007.
- HONNETH, A. Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.
- _____. In: FRASER, N. & HONNETH, A., Redistribución o reconocimiento: un debate político-filosófico. Madrid: Ediciones Morata, 2006.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MAZZOTTA, M. J. S. Educação Especial no Brasil: histórias e políticas públicas São Paulo: Cortez, 2005.
- MELO, R. A Teoria Crítica de Axel Honneth: reconhecimento, liberdade e justiça. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MOREIRA, C. J. M. As Políticas Públicas de Inclusão Escolar no Brasil: breve análise da legislação vigente. Reunião Regional da ANPED, 2014.

OURO PRETO. Prefeitura Municipal de Ouro Preto. [WEBSITE da Prefeitura Municipal de Ouro Preto, página: <http://www.ouopreto.mg.gov.br/veja/35/18/escolas-e-creches-municipais>, acesso em 30 de junho de 2016.]

SCHUMACHER, A. A.; BRAGA, M. M. S. Direito e inclusão da pessoa com deficiência: uma análise orientada pela Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Sociedade Estado* – Vol. 28, n. 2, 2013.

MULTICULTURALISMO, ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS, JUSTIÇA SOCIAL E ACESSO À EDUCAÇÃO

Matheus de Oliveira Guimarães

I. INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 206, inciso I, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996, em seu artigo 3º, inciso I, estabelecem que o ensino deve ser provisionado respeitando-se o princípio da igualdade de condições. Em consonância com esse preceito constitucional, políticas educacionais passaram a ser formuladas e implementadas com o propósito de se reduzir as desigualdades sociais que têm predominado na história do Brasil – discriminando vários segmentos da sociedade.

Nas duas últimas décadas, no que se refere ao tratamento da temática racial no Brasil, têm ocorrido no país mudanças significativas que vêm produzindo intensas transformações na sociedade. Nesse contexto, inserem-se as ações afirmativas, entendidas como iniciativas para que se promova a inclusão social e, ao mesmo tempo, valorizem-se aspectos singulares de grupos e de indivíduos.

O tema da Educação, conforme preleciona Lima (2010), sempre recebeu destaque (tanto na atuação da militância negra, quanto nos estudos

acadêmicos sobre desigualdades raciais) em razão de seu inquestionável relevo na compreensão e no enfrentamento das desigualdades (sociais e raciais) no país.

As políticas educacionais brasileiras vêm buscando uma universalização tardia e acabam por coadunar com a perda da qualidade e com a expansão do sistema privado. Embora nas duas últimas décadas os indicadores educacionais tenham melhorado para todas as faixas de ensino e em todos os grupos sociais, ainda são observadas severas desigualdades raciais – sobretudo nos estágios mais adiantados.

A despeito do fato do debate sobre as políticas de ação afirmativa ter se concentrado, sobretudo desde a década passada, fortemente no sistema de cotas para as universidades públicas, a atuação do Estado envolve ações que vão para além das cotas – com características e escopo diferenciados.

Embora seja possível afirmar que no governo Fernando Henrique Cardoso já havia iniciativas federais voltadas à população negra, a análise dos documentos do período revela que a estratégia discursiva e a política deste governo foi promover o reconhecimento sem investimentos no aspecto redistributivo, embora a desigualdade fosse a principal justificativa para as políticas de valorização da população negra (LIMA, 2010, p. 81).

O início do governo Lula, em 2003, marca uma densa mudança nas políticas com perspectiva racial. Como preleciona Lima (2010), até então a relação do Estado com o Movimento Negro era de exterioridade, constituindo-se, basicamente, com os atores sociais na condição de demandantes e com pouca inserção no aparato governamental. No governo Lula, essa relação se transforma a partir da incorporação, em seus quadros, de representantes negros (dando maior visibilidade às reivindicações do movimento).

O tema da educação superior é aquele que mais mobiliza o debate público sobre ações afirmativas – sobretudo no que se refere à implementação das políticas de cotas nas instituições públicas de ensino superior e às análises sobre os estudantes cotistas. Contudo, conforme afirma Lima (2010), a marcada reação social à política de cotas não teve a mesma repercussão quando o governo implementou um programa de ações afirmativas no sistema privado – responsável por mais de 80% das matrículas no ensino superior brasileiro.

As principais políticas públicas de âmbito federal com recorte racial na educação estão organizadas, hoje, tanto na esfera do reconhecimento

cultural, quanto naquela da redistribuição. Destacam-se, hoje, no Brasil, além da famigerada política de cotas (muitas vezes compreendida, erroneamente, como síntese das ações afirmativas), o Prouni (Programa Universidade Para Todos), através do qual o Governo Federal oferece bolsas de estudo (integrais e parciais) para estudantes com baixa renda para que os mesmos possam estudar em faculdades particulares; o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas; e o PBP (Programa de Bolsa Permanência), um auxílio financeiro (oferecido pelo Governo Federal a alunos de baixa renda nas universidades públicas federais e a estudantes com bolsas integrais do Prouni) que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e a diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Dessas políticas, o Prouni é, por certo, a ação afirmativa de cunho redistributivo de maior impacto na história do ensino superior do país. Criado em 2004, no governo Lula, pela Medida Provisória 213/2004, o Prouni foi institucionalizado em 2005 pela Lei 11.096/2005. Esse programa tem por finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. São oferecidas às instituições anuidas ao Programa isenções tributárias.

Corroborando a ideia de democratização *truncada* do acesso ao ensino superior a partir das ações afirmativas, preleciona Pereira, referindo-se indiretamente aos resultados do Prouni:

[...] o setor privado no Brasil [responde] por 88% da oferta das vagas e por 71% das matrículas, fazendo com que ele seja um dos maiores do mundo [...]. Com o auxílio da rede privada, a oferta de vagas para o ensino superior hoje cobre 86% dos concluintes do ensino médio. [Contudo] [...] apenas 10% dos jovens na faixa de dezoito a vinte e quatro anos a estão frequentando (2009, p. 45).

Pereira (2009) acrescenta que as vagas ociosas nas IES privadas estavam, antes da implementação do Prouni, em 49,5% – enquanto nas IES federais esse índice era de 0,9% e, nas estaduais, 4,7%

Sobre as políticas de expansão da educação superior, Pereira informa:

O cenário econômico que estamos vivenciando está demonstrando que os efeitos da democratização educacional não acarretam a democratização social, mas que podem produzir novas e mais dolorosas desigualdades. (2009, p. 46).

E é exatamente como proposta para o estudo desse complexo contexto que se indica a análise das teorizações apresentadas por Nancy Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997). Seriam as ações afirmativas voltadas para a democratização do acesso e da permanência das *minorias* no ensino superior eficazes para a promoção de transformação social? Do ponto de vista econômico, seriam as mesmas efetivas? E quais seus impactos no campo do reconhecimento cultural-valorativos de seu público-alvo?

Não se pretende, neste texto, oferecerem-se as respostas para esses questionamentos. Contudo, acredita-se que a compreensão dos argumentos fraseanos nesse contexto seja de interessante valia para essa análise.

II. POLÍTICAS ECONÔMICO-DISTRIBUTIVAS vs. POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO CULTURAL: AS TEORIZAÇÕES DE NANCY FRASER SOBRE O DILEMA REDISTRIBUIÇÃO-RECONHECIMENTO⁴ COMO SUBSÍDIO PARA A INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Nancy Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997) aponta a *luta por reconhecimento* como algo que se torna, a passos largos, a forma paradigmática de conflito político desde o final do último século. Segundo Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997), as demandas por reconhecimento da diferença alimentam as lutas de grupos mobilizados sob diferentes bandeiras – nacionalidade, etnia, raça, gênero e sexualidade. Por conseguinte, a identidade de grupo ultrapassa, nesses conflitos (denominados *pós-socialistas*), o próprio interesse de classe como meio principal da mobilização política:

4 Toma-se, aqui, como referência principal para a análise que se propõe, a seguinte obra: FRASER, Nancy. *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Postsocialist" Age*. In. _____. *Adding Insult to Injury*. Nancy Fraser debates her critics. Edinburgh: Verso, 2008.

A dominação cultural suplanta a exploração como injustiça fundamental. E o reconhecimento cultural toma o lugar da redistribuição socioeconômica como remédio para a injustiça e objetivo da luta política (FRASER, 2008, p.11, tradução minha).

Entretanto, isso não é tudo – haja vista que as lutas por reconhecimento desenvolvem-se num mundo de exacerbada desigualdade material – sobretudo nos países do sul.

Nesse contexto, em suas teorizações, Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997) levanta alguns questionamentos que delinearão seu debate sobre os dilemas da justiça:

Como, então, deveríamos enxergar o eclipse de um imaginário socialista centrado em termos como *interesse*, *exploração* e *redistribuição*? E o que deveríamos fazer com a emergência de um novo imaginário político centrado em noções de *identidade*, *diferença*, *dominação cultural* e *reconhecimento*? Essa guinada representa um lapso de *falsa consciência*? Ou, ao invés disso, seria uma forma de compensar a cegueira cultural de um paradigma marxista posto em descrédito pelo colapso do Comunismo Soviético? (FRASER, 2008, p.11, tradução minha, grifos da autora).

Categoricamente, Fraser (2008, 2003, 2002) afirma que nenhuma dessas posições seria adequada, caracterizando as mesmas como *demasiadamente abrangentes e sem nuances*. Ao invés de simplesmente endossar ou rejeitar o que seria simplório na política de identidade, dever-se-ia considerar que há pela frente um desafio intelectual e prático: aquele de se desenvolver uma teoria *crítica* do reconhecimento que identifique e assuma a defesa somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade (FRASER, 2008, p. 11-12).

Ao formular esse projeto, Fraser (2008) afirma que justiça, hoje, exige *tanto* redistribuição *quanto* reconhecimento, propondo-se a examinar a relação entre ambos. Isso, segundo a autora, significaria, em parte, pensar em como conceituar *reconhecimento cultural* e *igualdade social* de forma que ambos se sustentem – ao invés de se aniquilarem (haja vista que há diversas concepções concorrentes entre ambos). Além disso, significaria, também, teorizar a respeito dos meios através dos quais a privação econômica e

o desrespeito cultural se entrelaçam e se sustentam concomitantemente. Nesse sentido, além disso, para a autora, justiça exige também que se esclareçam os *dilemas políticos* que surgem quando tentamos combater as duas injustiças ao mesmo tempo (FRASER, 2008, p. 12).

Fraser alega, como um de seus propósitos:

(...) interligar duas problemáticas políticas que estão hoje dissociadas entre si. Apenas com a integração entre reconhecimento e redistribuição chegaremos a um quadro conceitual adequado às demandas de nossa era (FRASER, 2008, p.12, tradução minha).

Dois modos *genéricos* de compreensão da injustiça são apresentados por Fraser (2008, p. 13-18).

O primeiro deles seria aquele que se refere à *injustiça econômica* – que, segundo ela, enraíza-se na estrutura econômico-política da sociedade (exploração, marginalização econômica e privação) e cuja conceituação de sua natureza já foi empreendida, através de grande esforço, por teóricos igualitários (FRASER, 2008, p. 13-14).

A segunda maneira de se compreender a injustiça, segundo Fraser (2008), é *cultural* ou *simbólica*, aprofundando-se a injustiça nos padrões sociais de *representação*, *interpretação* e *comunicação* – cujos exemplos, consoante a autora, incluem a dominação cultural (concernente à submissão a padrões de interpretação e de comunicação associados a outra cultura, alheios e/ou hostis à sua própria); o ocultamento (relativo à invisibilização por efeito de práticas comunicativas, interpretativas e representacionais consentidas pela própria cultura); e o desrespeito (caracterizado pela difamação e desqualificação rotineira nas representações culturais públicas estereotipadas e/ou nas interações da vida cotidiana) (FRASER, 2008, p. 14).

Contudo, apesar das distinções entre essas duas formas de injustiça (a socioeconômica e a cultural), Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) afirma que ambas estão marcadamente presentes nas sociedades contemporâneas. Ambas estão enraizadas em processos e práticas que promovem desvantagens a alguns grupos em relação a outros. Nesse sentido, tanto uma quanto a outra forma de injustiça devem ser remediadas – ainda que de maneiras distintas.

Para Fraser (2008, 2003, 2002, 2000), o remédio para a injustiça econômica seria alguma espécie de reestruturação político-econômica que poderia envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas. A filósofa política atribui a esse conjunto de remédios para a injustiça econômica o termo genérico *redistribuição*.

Em contraste, segundo a autora, o remédio para a injustiça cultural seria alguma espécie de mudança cultural ou simbólica. Esta poderia envolver a valorização das identidades desrespeitadas (bem como dos produtos culturais dos grupos difamados), a valorização positiva da diversidade cultural, e, mais radicalmente, poderia abarcar uma transformação abrangente dos padrões sociais de *representação*, *interpretação* e *comunicação*, de modo a transformar o sentido do eu e de *todas as pessoas*. Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) confere a esse conjunto de remédios para a injustiça cultural o termo genérico *reconhecimento*.

Para a autora (FRASER, 2008), quando se lida com coletividades que se aproximam do tipo ideal da classe explorada, encaram-se *injustiças distributivas* que carecem de *remédios redistributivos* (cuja lógica seria promover a *homogeneização* e consequente *descaracterização de grupos*). Quando, por sua vez, se lida com coletividades que se aproximam do tipo ideal de sexualidade desprezada, por exemplo, encaram-se *injustiças de discriminação negativa* que precisam de *remédios de reconhecimento* (cuja lógica, por sua vez, seria a valorização do *sentido de grupo* a partir do reconhecimento de suas especificidades). Contudo, ao passo em que se afasta das extremidades, as coisas ficam turvas e a diferenciação torna-se bem mais complexa e delicada. Segundo Fraser (2008), quando se considera coletividades localizadas na região intermediária do espectro conceitual, encontra-se tipos híbridos que mesclam características da classe explorada com características da sexualidade desprezada. Essas coletividades denominam-se, conforme preleciona a autora, *bivalentes*. Diferenciam-se como coletividades *tanto* em virtude da estrutura econômico política *quanto* da estrutura cultural-valorativa da sociedade:

Essas coletividades *bivalentes* (oprimidas ou subordinadas) sofrem injustiças que remontam, simultaneamente, à economia política e à cultura. Em suma, conforme informa Fraser, essas coletividades podem sofrer da má dis-

tribuição socioeconômica e da desconsideração cultural de maneira que nenhuma dessas injustiças seja, em si, um efeito indireto da outra – mas ambas primárias e *co-originais*. Nesse caso, nem os remédios de redistribuição, nem tampouco aqueles de reconhecimento, por si sós, seriam suficientes. Fraser afirma, categoricamente: *coletividades bivalentes carecem dos dois [redistribuição e reconhecimento]* (FRASER, 2008, p. 23, tradução minha).

Consoante Fraser, gênero e raça são paradigmas de coletividades bivalentes. Embora tenham entre si particularidades não compartilhadas, ambas abarcam dimensões econômicas e dimensões cultural-valorativas: *gênero e raça, portanto, implicam tanto redistribuição quanto reconhecimento* (FRASER, 2008, p. 23, tradução minha).

Assim, segundo Fraser (2008, p. 25, tradução minha), *raça [...] é um modo bivalente de coletividade*.

Por um lado, a luta contra o racismo assemelha-se à classe, sendo um princípio estrutural da economia política. Nesse aspecto, a raça estrutura a divisão capitalista do trabalho. As ocupações de baixa remuneração, de baixo status, aquelas enfadonhas, *sujas* e domésticas são desproporcionalmente ocupadas pelos *negros*⁵, enquanto aquelas ocupações mais bem remuneradas, de maior status, de *colarinho branco*, profissionais, técnicas e gerenciais são majoritariamente ocupadas pelos brancos.

Além disso, segundo a autora (2008, 2003, 2002, 2000, 1997), a raça também estrutura o acesso ao mercado de trabalho formal, constituindo vastos segmentos da população negra como subclasse (desconsiderada até para a própria *exploração*) e excluída do sistema produtivo. Como resultado disso, tem-se uma estrutura político-econômica que engendra modos de exploração, marginalização e privação marcados especificamente pela raça: *essa estrutura constitui a raça como uma diferenciação econômico-política dotada de certas características de classe* (2008, p. 26, tradução minha).

Sob esse aspecto, segundo a autora (2008), a injustiça racial aparece como uma espécie de injustiça distributiva que clama por compensações redistributivas. Assim, de modo muito semelhante à classe, a justiça racial exige a transformação da economia política para que se elimine essa *racialização*. E a lógica do remédio é semelhante à lógica relativa à classe: *trata-se de fazer com que a raça fique fora do negócio* (FRASER, 2008, p. 26, tradução

⁵ *People of color*, nos termos de Fraser.

minha). Se a raça não passa de uma diferenciação econômico-política, a justiça exige, conforme afirma Fraser (2008, 2003, 2002, 2000), que ela seja abolida como critério de diferenciação – nesse sentido.

Contudo, conforme afirmara a autora ao tratar de gênero, a raça, assim como aquele, não é apenas econômico-política. A raça também possui dimensões culturais-valorativas que a inserem no universo do reconhecimento, abarcando, ainda, elementos mais parecidos com a sexualidade do que com a classe (FRASER, 2008, p. 26).

Conforme sublinha Fraser (2008), um aspecto basal do racismo é o eurocentrismo caracterizado pela construção *autorizada* de normas que privilegiam os traços associados à *branquitude*. A isso, soma-se o racismo cultural, caracterizado, por seu turno, pela desqualificação generalizada das coisas codificadas como *pretas*, *pardas* ou *amarelas* (p. 26).

Assim como no caso de gênero, esses danos são injustiças de reconhecimento e, por conseguinte, a lógica do remédio também é conceder reconhecimento positivo a um grupo especificamente desvalorizado.

Fraser (2008, 2003, 2002, 2000, 1997) aponta, assim, a raça como um modo bivalente de coletividade, com uma face econômico-política e outra cultural-valorativa – ambas as faces entrelaçando-se para se reforçarem uma à outra, dialeticamente – ainda mais porque as normas culturais racistas e eurocêtricas encontram-se institucionalizadas no Estado e na economia ao passo que a desvantagem econômica sofrida pelos negros restringe sua voz.

Para se compensar a injustiça racial, mister se faz que se mude a economia política e a cultura. Mas, assim como evidenciado pela autora ao tratar de gênero, o caráter bivalente da raça é, também, a fonte de um dilema.

Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) afirma que gênero e raça são, pois, modos dilemáticos de coletividade. Diferentemente de classe, que ocupa uma das extremidades do espectro conceitual apresentado pela autora, e da sexualidade, que ocupa a outra ponta, gênero e raça são bivalentes, estando implicados, simultaneamente, na política de redistribuição e na política do reconhecimento.

Mas como se poderia, ao mesmo tempo, dissolver-se a diferenciação e valorizar-se a especificidade de uma coletividade desprezada?

Após apresentar o dilema da redistribuição-reconhecimento de forma aparentemente intratável e de assumir que os remédios redistributivos

para a injustiça econômico-política sempre diferenciam os grupos sociais ao passo que os remédios de reconhecimento para a injustiça cultural-valorativa sempre realçam a diferenciação do grupo social, Fraser (2008, p. 28) se propõe a examinar concepções alternativas de redistribuição – de um lado – e de reconhecimento – de outro.

Por *remédios afirmativos para a injustiça*, Fraser entende aqueles voltados para corrigirem efeitos desiguais de arranjos sociais sem que se abale a estrutura subjacente que os engendra (2008, p. 28).

Por *remédios transformativos*, em contraste, a autora compreende aqueles voltados para a correção dos efeitos desiguais por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente (2008, p. 28).

Nos termos da autora, *o ponto crucial do contraste [entre remédios afirmativos e remédios transformativos para a injustiça] é efeitos terminais vs. processos que os produzem. Não é mudança gradual vs. mudança apocalíptica* (FRASER, 2008, p. 28, tradução minha, grifo meu).

Fraser (2008) explicita essa distinção, primeiramente, no caso dos remédios para a injustiça cultural. Segundo a autora, os remédios afirmativos para tais injustiças são associados ao que ela chama de *multiculturalismo mainstream* – uma espécie de multiculturalismo que se propõe a compensar o desrespeito por meio da revalorização das identidades grupais injustamente desvalorizadas (ao passo em que deixa intactos os conteúdos dessas identidades e as diferenciações grupais subjacentes a elas). Em contraste, os remédios transformativos estão associados à desconstrução, compensando o desrespeito por meio da transformação da estrutura cultural-valorativa subjacente. Conforme afirma Fraser, desestabilizando as identidades e diferenciações grupais existentes, esses remédios não apenas elevariam a autoestima dos membros de grupos recorrentemente desrespeitados, como, ainda, transformaria o sentido de pertencimento e afiliação de todos (p. 28-29).

Para a autora, a questão não se trata da dissolução de toda a diferença numa identidade humana única e universal, mas, sim, da manutenção de um campo de diferenças múltiplas, não binárias, fluidas, sempre em movimento:

Enquanto os remédios de reconhecimento afirmativos tendem a promover as diferenciações de grupo existentes, os remédios de

reconhecimento transformativos tendem, no longo prazo, a desestabilizá-las, a fim de abrir espaço para futuros reagrupamentos (FRASER, 2008, p. 30, tradução minha).

Distinções análogas valem para os remédios para a injustiça econômica. Consoante afirma Fraser (2008, 2003, 2002), os remédios afirmativos para esse tipo de injustiça estão associados historicamente ao Estado de bem-estar liberal, buscando-se, através dos mesmos, a compensação da má distribuição terminal (enquanto deixa-se intacta a maior parte da estrutura econômico-política subjacente). Os remédios transformativos, de encontro, associam-se historicamente ao socialismo, buscando compensar a distribuição injusta através da transformação da estrutura econômico-política existente.

Afirma Fraser que uma abordagem voltada para compensar injustiças de distribuição pode acabar criando injustiças de reconhecimento (2008, p. 31).

A redistribuição afirmativa pressupõe uma concepção universalista de reconhecimento (a igualdade de valor moral das pessoas; intitulado por Fraser (2008, 2003, 2002) como compromisso formal de reconhecimento). Contudo, a prática da redistribuição afirmativa, se prolongada, tende a colocar em movimento uma dinâmica secundária de reconhecimento estigmatizante que contradiz seu próprio compromisso formal com o universalismo⁶. A autora (2008), contrastando essa lógica com os remédios transformativos para as injustiças distributivas de classe, preleciona que estes combinam programas universalistas de bem-estar social, impostos elevados, políticas macroeconômicas voltadas para criar pleno emprego, um vasto setor público não-mercantil, propriedades públicas e/ou coletivas significativas e decisões democráticas quanto às prioridades socioeconômicas básicas. Os remédios de redistribuição transformativos tendem a dissolver a diferenciação de classe, reduzindo a desigualdade social sem a criação de classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis vistas como beneficiárias de *generosidade especial*. Fraser afirma que esses remédios tendem a promover reciprocidade e solidariedade nas relações de reconhecimento, podendo, assim, uma abordagem voltada para a compensação de injustiças

6 Nos termos de Fraser, essa dinâmica secundária (estigmatizante) pode ser entendida como o efeito de reconhecimento prático da redistribuição afirmativa (2008, p. 31-32).

de redistribuição ajudar, também, a compensar certas injustiças de reconhecimento (2008, p.31-33)

Fraser (2008) afirma que, assim como a redistribuição afirmativa, a redistribuição transformativa (em geral) pressupõe uma concepção universalista de reconhecimento: a igualdade de valor moral das pessoas. Contudo, diferentemente da redistribuição afirmativa, a prática da redistribuição transformativa tende a não dissolver essa concepção.

Dessa discussão, após se considerar somente os casos típico-ideias *puros* nas duas extremidades do espectro conceitual, contrastar-se os efeitos divergentes dos remédios afirmativos e transformativos para as injustiças distributivas enraizadas economicamente – de um lado – e aquelas de reconhecimento enraizadas culturalmente – do outro –, vê-se que: 1. remédios afirmativos tendem, em geral, a promover a diferenciação de grupo, ao passo que remédios transformativos tendem a desestabilizar e embaçar essa diferenciação; e 2. Remédios de redistribuição afirmativos podem engendrar um protesto de menosprezo, enquanto os remédios de redistribuição transformativos podem ajudar a compensar algumas formas de não-reconhecimento. Nesse sentido, Fraser (2008, 2003, 2002) sugere um meio de reformular o dilema redistribuição-reconhecimento.

Contudo, ao encerrar essa discussão, Fraser deixa o questionamento:

[...] no que diz respeito aos grupos submetidos aos dois tipos de injustiça, qual seria a combinação de remédios que funcionaria melhor para minimizar (senão para eliminar de vez) as interferências mútuas que surgem quando se busca redistribuição e reconhecimento ao mesmo tempo? (2008, p. 33, tradução minha).

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE FRASEANO À REALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Afirma-se que o Brasil, por caracterizar-se por inúmeras desigualdades, de diferentes ordens, assinala-se como um modelo paradigmático para se pensar a aplicação da teoria fraseana.

Como alega Ferreira (2010), a modernidade, ao chegar ao Brasil, encontrou um país com marcas de conservadorismo e tradicionalismo –

uma situação que, de certa forma, mantêm-se até hoje em variados setores sociais. No Brasil, o preconceito e a exclusão racial se deram (e ainda se conservam, em certa medida) de forma velada, não institucionalizada e não reconhecida abertamente. Isso compromete, em muitos casos, os processos de tomada de ação por parte do poder público. Ações como as políticas de ação afirmativa são recorrentemente vistas como afronta à igualdade de oportunidades – ainda que a desigualdade, a segregação e o preconceito sejam visíveis (FERREIRA, 2010).

É nesse sentido que a atuação do poder público com vistas à redução das desigualdades sociais pode ser compreendida a partir das teorizações de Fraser (2008, 2003, 2002, 2000) sobre reconhecimento e redistribuição.

As políticas de ação afirmativa enquadram-se, nos termos de Fraser (2008, 2003, 2002), como remédio contra as injustiças sociais. Todavia, como preleciona Ferreira (2012), um ponto importante a ser considerado nesta discussão refere-se ao fato de que, ainda numa perspectiva fraseana, as ações afirmativas não seriam garantias absolutas no sentido de modificarem positivamente a estrutura social que gera as desigualdades. Isso porque, talvez, *a priori*, elas apenas reconheçam a necessidade de distribuição a grupos prejudicados historicamente, mas não necessariamente resolvam os impasses estruturais que geram tais desigualdades. A *expectativa* seria que os beneficiados por essas políticas conseguissem – em larga escala e a longo prazo – transmitir seus resultados de crescimento socioeconômico e cultural de forma intergeracional de forma que seus descendentes já não precisassem de políticas desse tipo para se manterem em ascensão ou alcançarem níveis de renda e de status semelhantes àqueles da população que, historicamente, tem recebido esses direitos no Brasil.

REFERÊNCIAS

- LIMA, Márcia. Ações afirmativas no governo Lula. In: Revista Novos Estudos. 2010.
- FERREIRA, Wallace. Justiça e reconhecimento em Nancy Fraser. Tere-sina: Jus Navigandi, 2012.

- FRASER, Nancy. From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a “Postsocialist” Age. In. _____. *Adding Insult to Injury*. Nancy Fraser debates her critics. Edinburgh: Verso, 2008.
- _____. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. London: Routledge, 1997.
- _____. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. In: *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*. UERJ, ano 4, n.1, 2002.
- _____. Recognition without Ethics? *Theory, Culture & Society*, v. 18, p. 21-42, 2001.
- _____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Jessé Souza (org.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition?: a political philosophical exchange*. London; New York: Verso, 2003.
- PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. A universidade da modernidade nos tempos atuais. In: *Revista Avaliação*, v. 14, n. 1, p. 29-52. Campinas, 2009.
- ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. Ação Afirmativa e Desenvolvimento. In: FERES JÚNIOR, João & ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). *Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

EDUCAÇÃO EM PRISÕES: ANÁLISE DE UMA AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Moyza Teixeira de Oliveira

Sinézio Gomes da Silva

Ovidio Orlando Filho

Introdução

A educação em sua gênese, objetivos e funções sempre cumpriu um valor social de extrema relevância, perpassando diversas épocas da humanidade, atrelada aos contextos político, econômico, científico e cultural, atuando na sociedade como principal fator da transformação das sociedades. Segundo Dias e Pinto (2019, p. 449), a educação é “um processo social que se enquadra numa certa concepção de mundo, concepção esta que estabelece os fins a serem atingidos pelo processo educativo em concordância com as ideias dominantes numa dada sociedade”. Com isso, entende-se que a educação deveria ser um direito de todos.

No entanto, em diferentes contextos se projetam cenários marcados por contradições de diversas ordens. Instauraram-se desacordos entre a garantia e a implementação desses direitos básicos relacionados à vida, à saúde, ao trabalho, à educação, entre outros. Se, por um lado, tal garantia existe em termos legais, por outro, convive-se cada vez mais com o fato do descumprimento desses direitos ou de, simplesmente, escaloná-los em função da razão social e da luta pelo poder nas

sociedades em que vivem as pessoas de uma determinada localidade (SANTOS, 2018).

Nesse ponto, observa-se que a escola é o espaço “na qual são projetadas expectativas sociais das quais decorrem processos de socialização e o estabelecimento de relações que lhe são próprias” (PENNA, 2011, p. 132). Nessa direção, Forquin (1993, apud PENNA, 2011) ressaltou que a educação escolar representa valor, sendo a escola responsável por contribuir para configurar a condição do indivíduo como cidadão e alargar as possíveis participações no mundo contemporâneo, pois tal fato só se faz possível caso haja oportunidade de acesso à educação como representação de valor. Considerando especificamente os sistemas prisionais, Penna (2011, p. 139) revela que “a função da escola no interior da prisão aponta para resolução de problemas concretos enfrentados pelos detentos em seu cotidiano”.

Diante desse quadro, o presente artigo objetiva apresentar a relevância da educação em prisões como uma política pública no processo de ressocialização. Fato esse que está amparado na Lei nº 7.210/1984, denominada Lei de Execução Penal (LEP). Além disso, a Constituição Federal garante esse direito, tendo em vista que tal política visa não só assistência educacional aos privados de liberdade, mas também outros direitos como trabalho e saúde, buscando reintegrar esse sujeito à sociedade (BRASIL, 1988).

Tal trabalho se justifica por ser amparado por legislações específicas que ratificam o processo educacional a indivíduos privados de liberdade, ou seja, os que vivem à margem da sociedade, apontando que as dificuldades de implementação dessa política pública implica em ações de governo direcionadas à inclusão social.

Para sua consecução, o trabalho foi estruturado da seguinte forma: primeiramente, uma breve introdução abordando a conceituação das políticas públicas e a importância de sua avaliação; em seguida, procurou-se discutir a política pública do Estado brasileiro em relação às prisões do país; posteriormente, abordou-se o estado da arte em relação ao conjunto de instrumentos legais que regulam este tema; em seguida, apresenta-se a metodologia norteadora deste trabalho, logo após, uma breve descrição do objeto de estudo; finalmente, na última parte são apresentadas as considerações gerais sobre o estudo.

Políticas Públicas: conceito e avaliação

De acordo com Nanni e Filho (2016), política pública pode ser entendida como uma ação do governo por meio de planos e diretrizes. Por ser implementada pela administração pública, torna-se fundamental a sua avaliação e controle, já que o uso adequado das informações produzidas pelo processo avaliativo permite incorporar mudanças no conteúdo da política, de forma a adequá-la às reais necessidades da sociedade (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Ceneviva e Farah (2012) destacam que a gestão pública deve se preocupar com a transparência e responsabilização das ações praticadas pelos gestores públicos. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas, incluindo os programas e projetos que a constituem, está relacionada não só aos resultados alcançados pelas ações governamentais, bem como a responsabilidade de seus gestores.

Nessa ordem, avaliar uma política pública tem um papel significativo como instrumento da gestão pública, visto que, a partir da avaliação dos programas, ou projetos que a compõem, é possível tomar novas decisões sobre sua condução, assim como implementar novas estratégias e, por meio disso, aumentar sua eficácia e eficiência. Nessa ótica, a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais a administração pública, em suas diferentes instâncias, possa fundamentar suas decisões e prestar contas à sociedade (ALA-HARJA; HELGASON, 2000 apud TREVISAN; BELLEN, 2008).

Diante disso, pode-se inferir que a avaliação dos programas de políticas públicas tende a acarretar melhoria da atuação de seus gestores nos diferentes programas implementados pelos governos. Também auxilia na aplicação de instrumentos adequados e na “dinâmica de processos administrativos, os quais adequadamente coordenados fortalecem os Estados para essa implementação” (GOMIDE; PIRES, 2016 apud BRASIL, 2018 p. 9).

Avaliação é a determinação do valor ou mérito de um determinado objeto, fenômeno ou programa (seja o que for que estiver sendo avaliado). Uma definição mais extensa diria que avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor ou mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto ava-

liado em relação a esses critérios (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Educação em prisões: uma política pública de Estado

A Lei de nº 9.394/1996 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, trata em seu 2º artigo os Princípios e Fins da Educação Nacional quando pontua que

a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996, não paginado).

Dessa forma, no contexto brasileiro, a educação é um direito humano e como tal deve ser garantido pelo Estado e a sociedade. A Constituição Federal de 1988, Art. 205, estabelece que a educação visa o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1988, não paginado).

A política pública “Educação em Prisões” tem como objetivo garantir apoio técnico e financeiro para a implementação da Educação de Jovens e Adultos no sistema penitenciário. Essa política impulsiona ações que visam garantir e fortalecer esse direito, elaborando os planos estaduais de educação nas prisões, realizando formação continuada a diretores e funcionários dos estabelecimentos penais e adquirindo acervo bibliográfico para fundamentar suas ações, aprimorando o trabalho educacional desenvolvido nos sistemas prisionais (BRASIL, 2018).

Historicamente, os direitos de sujeitos privados de liberdades foram garantidos com a finalidade de pactuar atuações governamentais entre o indivíduo à margem da sociedade e suas garantias sociais que almeja reintegrar o “cidadão-presos” (DEMARCHI, 2008). Ribeiro (2011) aponta que a prisão desde outros tempos na sociedade moderna exerce o papel punitivo, sendo que tal procedimento se arraigou nos sistemas penais concedidos pelos reformadores do séc. XVIII. Desta sorte, as intempéries de punição perduram-se como excelência, firmando-se sem alternativa e

ratificando o caráter punitivo, impossibilitando “a vida social em prisões deixando cada vez mais sistema penitenciário cada vez cristalizado” (RIBEIRO, 2011, p. 37).

Voltando a abordar a legislação sobre o tema, ressalta-se que a Resolução CNE/CEB n° 02/2010 dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Aliado a isso, o Decreto n° 7.626/2011 instituiu o Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional. Este instrumento legal teve a intencionalidade de promover a reintegração social da pessoa em privação de liberdade, por meio da implementação de processos educacionais como uma de suas diretrizes fundamentais. Além disso, dentre outros objetivos, pontua-se que os órgãos devam “executar ações conjuntas e troca de informações entre órgãos federais, estaduais e do Distrito Federal com atribuições nas áreas de educação e de execução penal” (BRASIL, 2011, não paginado).

Todo processo de educação ocorre como “veículo de transformação econômica e política, e por que meios, em que tempo, com que intensidade atua sobre os outros processos” (CALAZANS, 1993 apud SANTOS, 2018, p. 36). Dessa forma, verifica-se que a Lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, direciona a política educacional no Brasil a todo cidadão do país, com suas metas e estratégias (BRASIL, 2014). Nesse sentido, destaca-se a Meta 10 deste Plano que preconiza o papel do Estado com o dever de “oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” (BRASIL, 2014, não paginado). Tal fato se expande na estratégia 10.10 do PNE que visa:

Orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração. (BRASIL, 2014, não paginado).

Evidentemente, qualquer cidadão se sente constrangido no momento em que um de seus direitos são violados ou descumpridos pelo Estado. E

é exatamente este fato que se pretende discutir neste trabalho de modo reflexivo. Foucault (1987) apresenta que o regulamento da “Casa dos jovens detentos em Paris” assegura no Art. 17 “duas horas por dia serão consagradas ao ensino” e no Art. 18 “uma leitura moral ou religiosa” e, por fim, no Art. 22, “Escola. Às dez e quarenta, ao rufar do tambor, formam-se as filas, e todos entram na escola por divisões. A aula dura duas horas, empregadas alternativamente na leitura, no desenho linear e no cálculo” (FOUCAULT, 1987, p.10). Diante desse quadro, pode-se deduzir que todo processo de ressocialização no sistema prisional aos privados de liberdade deve passar pela Educação.

Cabe à União elaborar políticas públicas de educação que se efetivem em espaços de privação de liberdade por meio de diálogo entre os Ministérios da Justiça e Educação, associados aos outros entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios). Com isso, confirma-se que é plena “as responsabilidades do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação para jovens e adultos nos estabelecimentos penais” (BRASIL, 2010, p. 2).

Nesse sentido, a Lei de Execução Penal (LEP) vem “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (BRASIL, 1984, não paginado) e assim deverá o privado de liberdade ter assistência educacional amparada, já que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando [...] o retorno à convivência em sociedade” (BRASIL, 1984). Além disso, a Seção V dessa Lei, acerca da assistência educacional, no artigo 17, expõe que “a assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado” (BRASIL, 1984).

A Resolução nº 03/2009 dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, propondo em seu artigo 2º que

“as ações de educação no contexto prisional devem estar calcadas na legislação educacional vigente no país e na Lei de Execução Penal, devendo atender as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino” (BRASIL, 2009, não paginado).

Observa-se que no Seminário Nacional pela Educação nas Prisões, realizado em Brasília entre os dias 12 e 14 de julho de 2006,

foram posicionados os esforços que os Ministérios da Educação e da Justiça, além da representação da UNESCO no Brasil, vêm implementando para criar condições e possibilidades a fim de enfrentar graves problemas que ultrapassam a inclusão social de apenados e egressos do sistema penitenciário.

Ressalta-se que a educação de pessoas que cumprem pena em unidades prisionais integra a Educação de Jovens e Adultos (EJA), modalidade de ensino destinada “àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria” (BRASIL, 1996, não paginado). Nesse sentido, pontua-se que o Governo Federal, por intermédio dos Ministérios da Educação e da Justiça, é o responsável por fomentar as políticas públicas de educação em ambiente de privação de liberdade em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa lógica, a Constituição Federal de 1988, em seus direitos e garantias, fundamenta, de forma inovadora, direitos sociais que ratificam tais garantias. Essa Carta em consonância com a Lei nº 7.210/1984 possibilita ações de políticas públicas mais plausíveis decorrentes de tratados e outras leis e acordos internacionais como, por exemplo:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) [...]. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019, não paginado).

No Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), consta a competência de colaborar com outros entes federativos quanto à “implementação de políticas de educação, de saúde, de trabalho, de assistência cultural e de respeito à diversidade, para promoção de direitos das pessoas privadas de liberdade e dos egressos do sistema prisional” (BRASIL, 2018, p. 15).

A metodologia do estudo e a contextualização do objeto avaliado

A adoção de procedimentos metodológicos importa uma das questões fundamentais no processo de realização de uma investigação científica. O objetivo proposto, juntamente com as questões que a investigação se dispõe a responder, são parâmetros de grande importância na definição da metodologia que será adotada para a realização da pesquisa.

Para Santos (2000), o processo de pesquisa se reveste de grande e crucial importância para nortear o estudo, principalmente ao se considerar os seus pressupostos teóricos. Assim, entende-se a importância da existência de uma sólida coerência entre o objeto de estudo, o significado com que ele é feito, além dos pressupostos que são utilizados para orientar a opção metodológica adotada.

Para nortear este estudo, foi realizada uma pesquisa exploratória-descritiva, tendo como fonte de informações as normas legais sobre o tema. Nesse aspecto, a fonte de pesquisa central foi o Relatório de Avaliação do Departamento Penitenciário Nacional, n°. 201801109, que apresentou os resultados do primeiro ciclo da auditoria da Controladoria-Geral da União. Foram também consultadas obras de autores estudiosos do assunto, além de sítios da Internet.

O objetivo alvo da avaliação descrita no Relatório foi centrado nas capacidades estatais resultantes dos arranjos institucionais das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional, com ênfase no processo avaliativo relacionado à atuação intersetorial do Poder Executivo (BRASIL, 2018). Nele são avaliadas três dimensões da gestão do DEPEN: a capacidade técnico-administrativa; a capacidade político-relacional; e a intersetorialidade. No entanto, este estudo está delimitado à primeira das dimensões citadas. Em complemento, o estudo apresenta, também, aspectos relacionados aos processos avaliativos das quais a política se submete. Ressalta-se que a Controladoria Geral da União (CGU), além das avaliações dos Programas Sociais implementados pelo Governo, tem também por objetivo monitorá-los.

Destaca-se que a CGU possui como finalidade promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública a fim de combater a corrupção por meio de avaliação de controle de políticas públicas e mo-

nitramento da qualidade dos gastos. Assim, o referido órgão, atendendo ao disposto na Constituição Federal, é responsável por realizar ações de controle para avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. A Controladoria avalia os resultados da gestão pública, competência atribuída ao Sistema de Controle Interno, para metodologicamente emitir juízo de valor acerca da gestão a partir da avaliação de um processo (BRASIL, 2018).

O Relatório de Avaliação do Departamento Penitenciário Nacional

O Relatório de Avaliação, objeto deste estudo, apresentou os resultados do primeiro ciclo da auditoria da CGU, tendo como objetivo avaliar as capacidades estatais resultantes dos arranjos institucionais das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional com ênfase sobre a atuação intersetorial do Poder Executivo.

Neste seu primeiro ciclo da auditoria, a CGU avaliou a atuação do DE-PEN, órgão responsável pela coordenação da política nacional de serviços penais e que tem a competência de articular as políticas públicas de diversos setores, entre eles a educação. O escopo temporal selecionado referente à atuação desse órgão a partir de 2016, relaciona-se com a aprovação do Plano Plurianual da União (PPA 2016-2019), que previu, em seu objetivo: promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social (BRASIL, 2016).

Com base nessa extensão, a avaliação foi norteada pela Lei de Execução Penal e pelo Referencial Teórico para Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, tendo como objeto as capacidades estatais das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional, sendo avaliadas três dimensões da gestão da DEPEN: a capacidade técnico-administrativa; a capacidade político-relacional; e a intersetorialidade.

Neste estudo, explorou-se a primeira dimensão, a capacidade técnico-administrativa, sendo a seguinte questão:

As capacidades técnico-administrativas, presentes no arranjo institucional das políticas públicas setoriais, são adequadas?

Para possibilitar obter informações que viabilizasse responder a essa questão, a CGU utilizou dois instrumentos de pesquisa, entrevistas e ques-

tionário. As entrevistas foram realizadas com os gestores e o questionário foi encaminhado por meio eletrônico ao DEPEN. As respostas aos instrumentos possibilitaram evidenciar aspectos dos diversos temas relativos aos arranjos institucionais das políticas públicas selecionadas. Nesta avaliação, os arranjos institucionais foram compreendidos como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública” (GOMIDE; PIRES, 2016 apud BRASIL, 2018 p. 9).

Considerou-se que os arranjos institucionais existentes em uma determinada política pública determinam as capacidades estatais disponíveis para o alcance dos resultados. Salienta-se que o Relatório de Avaliação do Departamento Penitenciário Nacional apresenta apenas os resultados preliminares da avaliação, pois é decorrente do ciclo inicial da auditoria, que teve foco sobre atuação de diversas áreas, entre elas, a Educação.

Destaca-se que a atuação do DEPEN é fundamentada pela Lei de Execução Penal, que dispõe sobre as seguintes atribuições deste órgão: acompanhamento da fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; assistência técnica às Unidades Federativas para a implementação dos princípios e regras da LEP; colaboração com as Unidades Federativas, mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais.

Atualmente defensores das políticas públicas do ensino prisional vêm tentando incansavelmente mostrar os direitos fundamentais do apenado. Todavia, a crise demandada por um Estado, por vezes, ausente em seus preceitos sociais, não subsidia o (re)conhecimento a fim de cumprir tais direitos postulados na Carta Magna. Assim, esse processo se:

Reflete em todas as áreas sociais, e com grande ênfase no âmbito do Direito Penal, pois o poder estatal passou a utilizar da pena e das prisões como principal forma de controle e manutenção da ordem, esquecendo-se que seu objeto e limite de atuação estão estabelecidos e vinculados aos direitos fundamentais. (DEMARCHI, 2008, não paginado).

Diante desse panorama, a educação no sistema prisional, aliada a outras assistências sociais como saúde, trabalho e alimentação, ganha extre-

ma relevância na sociedade, uma vez que observa uma possível solução nas instituições escolares em geral. Segundo Demarchi (2008) essa solução ocorre se:

Introduzindo os direitos fundamentais no ensino básico, como condição de possibilidade para o indivíduo buscar alternativas fora da criminalidade [...] a educação pode se constituir no grande poder de defesa da sociedade e do próprio cidadão-presos discriminado, ao promover sentimentos como liberdade e de espontaneidade da pessoa (DEMARCHI, 2008, não paginado).

Considerações sobre os resultados apresentados no Relatório

A avaliação abordou as capacidades técnico-administrativas do DEPEN que estão relacionadas com as políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional. Essas capacidades são entendidas como as condições de ação governamental representadas pela competência de planejar e implementar uma política pública. Sendo assim, a dimensão de capacidades técnico-administrativa do DEPEN, em termos operacionais, é explicitada mediante três componentes, entre os quais foi destacado um deles: o planejamento e monitoramento das políticas públicas. Também foi avaliada a compatibilidade de objetivos previstos em normativos e estabelecidos em instrumentos de planejamento.

Já a manifestação dos gestores permitiu identificar que os objetivos das políticas públicas de diferentes setores para a promoção da cidadania e de direitos estão previstos nos seguintes normativos: Lei de Execuções Penais, Lei do Fundo Penitenciário e nos normativos que instituem o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional.

Quanto aos objetivos presentes nos instrumentos de planejamento se destacam: no Plano Plurianual da União 2016-2019, que estabeleceu a meta de ampliar de 86 mil para 160 mil, o número de pessoas presas que participam de atividades educacionais, sendo o Ministério da Educação órgão responsável; no Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que possui como indicador estratégico a oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade, com dois

indicadores de apoio, quantidade de pessoas matriculadas na educação básica e quantidade de salas de aula e espaços educacionais existentes em unidades prisionais.

Assim sendo, as verificações realizadas objetivaram avaliar os arranjos institucionais das políticas de promoção da cidadania no sistema prisional, com foco na atuação do DEPEN. Na dimensão capacidades técnico-administrativas, componente de planejamento e monitoramento das políticas, verificou-se que existe coerência entre os normativos e os instrumentos de planejamento.

Em contrapartida, foi evidenciado que o monitoramento não é fundamentado em normativos que definam com precisão a forma de operacionalização e a divisão de atribuições entre os atores. Por conseguinte, entendeu-se que as capacidades técnico-administrativas do DEPEN, resultantes do arranjo institucional das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional, são apenas parcialmente adequadas.

Acerca do monitoramento de implementação com procedimentos e responsabilidades definidos em normativos, no campo da Educação para os privados de liberdade, o relatório pontua que há uma previsão de monitoramento mediante o acompanhamento dos indicadores estatísticos do Plano Estratégico de Educação no Sistema Prisional, pelo sistema informatizado, norteador das políticas públicas associadas ao sistema prisional, e a análise dos Planos de Ação das Unidades Federativas em conjunto com o MEC. Contudo, “o gestor registra que o sistema utilizado, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, não contempla todas as informações e dados necessários para o devido monitoramento” (BRASIL, 2018, p. 18).

Diante do exposto, pode-se perceber que o progresso de políticas públicas, relacionadas aos indivíduos privados de liberdade no país terá êxito se for transformada a realidade de forma plural e eficaz nas mais diversas esferas institucionais em nível micro e macro para que, assim, a educação exerça seu essencial papel transformador de uma sociedade. Essa ótica conduz ao pensamento formulado por Ivenicki (2019, p. 2) para o qual a:

Ressignificação das políticas na vida das escolas e em outras instituições educacionais passa a ser percebida como aquela em os potenciais de todos são incentivados, focalizando os atores educacionais como protagonistas de um movimento que desafie precon-

ceitos, assédios e qualquer forma de violência, racismos, sexismos, *bullying* e outros abusos, de modo a que se contribua para a formação de identidades comprometidas com os direitos humanos, com pluralidade e com valores democráticos de cidadania.

Com isso, pode-se concluir que a política pública Educação em Prisões é relevante à sociedade, já que objetiva viabilizar a garantia de um direito humano fundamental: a educação. Nesse sentido, cabe aqui enaltecer as ações do Governo Federal que, por meio de CGU, implementa processos avaliativos de grande significância e que possuem o propósito de informar à sociedade o nível de qualidade das ações praticadas pela Administração Pública Federal.

Nesse sentido, considera-se que as avaliações dos programas sociais implementados pelo Governo têm como objetivo não somente monitorar e controlar as suas ações, mas principalmente melhorar os serviços prestados à sociedade.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10644726/artigo-227-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 03 ago. 2019.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

_____. *Lei nº. 13.005, de 25 de Junho de 2014*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 22 de ago. 2019.

_____. *Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011*. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Brasília DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm. Acesso em: 12 de outubro 2019.

- _____. Ministério da Educação. *Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010*, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5142-rceb002-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 11 de set. 2019.
- _____. Ministério da Justiça. *Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP Resolução nº- 03, de 11 de Março de 2009*, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10028-resolucao-3-2009-seca-di&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 jul. 2019
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de Avaliação*. 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11610.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- _____. Ministério da Segurança Pública. *Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional*. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49986142/do1-2018-11-13-portaria-n-199-de-9-de-novembro-de-2018-49985735. Acesso em: 19 set. 2019.
- _____. *Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019*. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2016_2019/lei/SuplementoPPA_2016_01_14.pdf. Acesso em: 28 jul 2019.
- _____. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10029-lei-7210-11-julho-1984&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 jul. 2019.
- CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. *Avaliar Políticas Públicas: um caminho para a transparência e para a responsabilização?* Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: <https://pesquisa-easp.fgv.br/publicacoes/gvp/avaliar-politicas-publicas-umcaminho-para-transparencia-e-para-responsabilizacao>. Acesso: 18 de jul. 2019.

- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.
- DEMARCHI, Lizandra Pereira. *Os direitos fundamentais do cidadão preso: uma questão de dignidade e de responsabilidade social*. 2008. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/106771/os-direitos-fundamentais-do-cidadao-preso-uma-questao-de-dignidade-e-de-responsabilidade-social-lizandra-pereira-demarchi>. Acesso em: 11 de set. 2019.
- DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini et al. Uma proposta de aperfeiçoamento do PNLD como política pública: o livro didático como capital cultural do aluno/família. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 1027-1056, out./dez. 2014.
- DIAS, Érika; PINTO, Fátima Cunha Ferreira. *Educação e Sociedade. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 104, p. 449-445, jul./set. 2019.
- FORQUIN, J. Claude. *Escola e Cultura: a sociologia do conhecimento escolar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 2014.
- IVENICKI, Ana. A escola e seus desafios na contemporaneidade. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 1-8, jan./mar. 2019.
- MEYER, Dogamar Estermann et al. Políticas Públicas: imperativos e promessas de inclusão social. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 1001-1026, out./dez. 2014.

NANNI, Giovanni; FILHO, José Camilo dos Santos. Importância da Avaliação das Políticas Públicas Educacionais. *Instrumento: Revista de Estudo e Pesquisa em Educação*, Juiz de Fora, v. 18, n. 1, p. 125-138, jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília, DF: Escritório da ONU no Brasil, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Relações sociais e espaço escolar na prisão: limites e possibilidades da ação educativa no interior de uma penitenciária. In: LOURENÇO, Arlindo da Silva; ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano (Org.). *O espaço da prisão e suas práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas*. São Carlos: EdUFSCar, 2011. p. 131-146.

RAMOS, Margareth Braz. Avaliação da Fluência Tecnológica de Alunos de Cursos de Graduação a Distância. 95 f. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação) – Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2016.

RIBEIRO, Nilva Ferreira. A prisão na perspectiva de Michel Foucault. In: LOURENÇO, Arlindo da Silva; ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano (Org.). *O espaço da prisão e suas práticas educativas: enfoques e perspectivas contemporâneas*. São Carlos: EdUFSCar, 2011. p. 35- 47.

SANTOS, Marilene. Educação no campo no Plano Nacional de Educação: tensões entre a garantia e a negação do direito à educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 98, p. 185-212, jan./mar. 2018.

SANTOS, Leonor. *A prática lectiva como actividade de resolução de problemas*. 2000. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/msantos/tese/C4-Metodologia.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

WORTHEN, Blaine. R.; SANDERS, James L.; FITZPATRICK, Jody R. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Ed. Gente, 2004.

ARTIGOS - MEIO AMBIENTE

A TRANSFERÊNCIA PELA UNIÃO DA GESTÃO DAS PRAIAS MARÍTIMAS URBANAS AOS MUNICÍPIOS E O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL NA ESFERA MUNICIPAL

Eduardo Faria Fernandes

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O litoral brasileiro se estende do extremo norte ao extremo sul do país, por aproximadamente 7.367 km. Ao mesmo tempo que abriga aproximadamente 26,58% da população brasileira residente em Municípios localizados na zona costeira (IBGE, 2013), é mundialmente conhecido por suas extraordinárias belezas naturais e por seu extraordinário potencial como fonte de recursos econômicos e ambientais.

A configuração da ocupação histórica do território brasileiro caracteriza-se pela formação de núcleos urbanos ao longo da zona costeira. Justamente por isso, o processo de urbanização da orla marítima traduz uma das formas mais intensivas de intervenção humana no meio ambiente nacional.

Tamanha a relevância econômica, ecológica e social da zona costeira, que a Constituição Federal de 1988 (CRFB) a classifica como patrimônio nacional, conferindo às praias marítimas natureza jurídica de bens de uso comum do povo de propriedade da União Federal, a quem compete administrá-las e fiscalizar sua utilização.

Ocorre que na prática, a centralização dessa atribuição revela-se muito dispendiosa e contraproducente. Em busca de maior eficiência na ges-

tão dos imóveis da União, foi editada a Lei Federal nº 13.240/2015, que admite a transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios em que estejam localizadas.

A questão que exsurge, a partir do momento que os Municípios assumem a gestão das praias urbanas localizadas nos respectivos territórios, diz respeito ao impacto dessa transferência sobre o exercício do poder de polícia ambiental em relação às áreas cuja gestão tenha sido transferida à municipalidade, especialmente no que tange a implementação de projetos de urbanização.

2 A GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS PRAIAS MARÍTIMAS PELA UNIÃO COMO REGRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

As praias brasileiras são um patrimônio nacional reconhecido mundialmente. Dificilmente algum brasileiro não saberia descrever o que seria uma praia. Entretanto, apesar da obviedade do seu conceito popular, para o Direito o termo praia deve sempre ser interpretado juridicamente. Na doutrina, merece destaque o conceito formulado por Marçal Justen Filho (2013, p. 1165-1166), para quem “praia é uma região litorânea, cujas características físicas permitem acesso ao mar e a sua fruição pelos indivíduos, inclusive par fins de lazer”.

O conceito normativo de praia consta no §3º do artigo 10, da Lei Federal nº 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. De acordo com o referido artigo, entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde começa outro ecossistema⁷. Vale destacar que, além de positivar a noção jurídica de praia, em consonância com o disposto no artigo 20, IV da CRFB, o *caput* do referido artigo qualifica as praias como bens públicos de uso comum do povo, em relação aos quais dever-se-á ser sempre assegurado o livre e franco acesso, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos con-

7 De acordo com Antonio Cristofolletti (1999, p. 35), o que caracteriza e delimita um ecossistema é a relativa homogeneidade dos organismos em interação em determinada área.

siderados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

Ainda em relação ao que usualmente se entende por praia, impende esclarecer que por mais que estejam visualmente integrados às faixas de areia, calçadões, ciclovias, quiosques e outros elementos urbanísticos não integram as áreas de praia, posto que localizados além dos limites traçados no §3º, do artigo 10, da Lei Federal nº 7.661/1988. Assim, tais elementos, em regra, localizar-se-ão em áreas públicas dominiais, no mais das vezes, edificadas sobre terrenos de marinha. Uma ressalva fundamental, pois, embora também integrem o patrimônio da União (CRFB, art. 20, VII), os terrenos de marinha possuem regimes jurídicos absolutamente distintos daqueles dedicados às praias. A principal distinção, no entanto, diz respeito ao fato de que, enquanto as praias são bens de uso comum do povo, portanto indisponíveis, os terrenos de marinha têm natureza de bens dominicais da União, cuja disponibilidade deve observar o disposto em lei, em especial o Decreto-Lei nº 9.760/1946 (MELLO, 2001, p. 761).

Diante deste cenário, como a União detém competência exclusiva para regulamentar a aquisição, o uso, a administração e a alienação de seu patrimônio, somente dela podem emanar atos administrativos de gestão e administração das praias e dos terrenos de marinha sob sua administração (SPU, 2012).

Na forma do disposto no Decreto-lei nº 9.760/1946 e na Lei nº 9.636/1998, compete privativamente à Secretaria de Patrimônio da União o exercício funções de gerir e fiscalizar usos possíveis das praias e dos terrenos de marinha (art. 11, Lei nº 9.636/1998), sob pena de ser absolutamente nulo qualquer ato administrativo produzido por outros entes da federação sem a anuência prévia da União (AHMED, 2018, p. 200).

Entretanto, considerando que o Brasil se organiza como República Federativa (arts. 1º e 18, CRFB), não se pode negar ao Poder Público municipal competência para atuar, regulando e fiscalizando, direitos e deveres em prol de interesse público local, ainda que em relação à ocupação e utilização das áreas de praia. A esse respeito a sempre atual lição de Hely Lopes Meirelles (2008, p. 312) para quem o fato de as praias constituírem patrimônio da União não interfere sobre a sua natureza jurídica de bem de uso comum do povo, razão pela qual, submetem-se ao regime constitucional da competência comum, em especial no que concerne à ordenação do território urbano.

No mesmo sentido, Sérgio Sérulo da Cunha (1992) destaca que por se localizarem dentro do território municipal, as praias estão sujeitas ao poder de polícia municipal como qualquer outra área dentro dos limites territoriais do Município, fato este que autoriza ao Poder Público municipal disciplinar, ainda que nas áreas de praias marítimas, por exemplo, as edificações, o trânsito, a higiene, o exercício do comércio e outras atividades, conforme definido em lei.

Então, se por um lado a titularidade da União sobre as áreas de praia e terrenos de marinha não impede que o Poder Público municipal, dentro dos limites das suas competências constitucionais, atue como polícia administrativa, por outro não autoriza a atuação destes como se tais áreas lhe pertencessem.

Conclui-se que o fato de constituírem patrimônio da União restringe a atuação municipal especificamente no que tange ao exercício de poderes de gestão patrimonial sobre as praias e terrenos de marinha localizados em seus territórios. Logo, os entes municipais só estarão autorizados a praticar ou editar atos administrativos que se traduzam em atos de gestão ou administração sobre as áreas de praia e terrenos de marinha quando expressamente autorizados pela União.

Em vista disso, não compete aos Municípios atuar, por exemplo, como polícia patrimonial, tampouco executar, patrocinar ou autorizar a construção ou edificação de estruturas que modifiquem permanentemente tais áreas, ainda que no contexto de projeto de urbanização local.

Especificamente em relação a instalação de equipamentos urbanos na orla marítima, o Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região (2012) possui entendimento assente em sua jurisprudência no sentido de que a construção de quiosques na orla marítima em desconformidade com os critérios estabelecidos na legislação traduz violação ao direito de propriedade da União sobre as praias marítimas e sobre os terrenos de marinha, sendo inadmissível que tais áreas sejam utilizadas sem autorização do Patrimônio da União.

Convém destacar que, de acordo com recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça (2019), a ocupação de áreas de praia ou terrenos de marinha, ainda que para a instalação de equipamentos destinados a implantação ou expansão da prestação de serviços públicos – como no caso examinado pela Corte, antenas de telefonia móvel – deve seguir o

disposto na Lei Federal nº 9.636/1998, segundo a qual a ocupação de bem público da União depende de regular procedimento administrativo em que a Administração Pública Federal deve analisar a conveniência e oportunidade em conceder autorização para o aproveitamento do terreno pelo interessado.

Portanto, é a regra no ordenamento jurídico brasileiro que a gestão de bens da União somente a ela compete. Ocorre que, em razão da burocracia inerente à obtenção das necessárias autorizações, na prática, a dependência de consentimento expresso da SPU tem se demonstrado um obstáculo à urbanização das orlas marítimas urbanas.

3 A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DAS PRAIAS MARÍTIMAS URBANAS AOS MUNICÍPIOS

Com a finalidade de estabelecer condições para uma melhor gestão dos espaços litorâneos, orientada para o uso racional e a qualificação ambiental e urbanística desses territórios, através da promoção de descentralização administrativa das atribuições de gerir e fiscalizar a ocupação e a conformidade dos usos das áreas de praia localizadas no perímetro urbano dos Municípios brasileiros, em seu artigo 14, a Lei Federal nº 13.240/2015 autoriza a União a transferir aos Municípios a gestão das orlas e praias marítimas, estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos, ressalvando apenas os corpos d'água, as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional, as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais, as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União e as áreas situadas em unidades de conservação federais⁸.

8 Cabe destacar que, com base na disciplina jurídica instituída pela Lei Federal nº 9.636/1998 à administração do patrimônio da União, mesmo antes da edição da Lei Federal nº 13.240/2015, o ordenamento jurídico brasileiro já admitia a delegação aos municípios da gestão parcial de áreas de praia e terrenos de marinha, desde que sob o amparo de instrumentos típicos de federalismo cooperativo, como, por exemplo, convênios ou contratos administrativos (STJ - REsp: [1730402 RJ](#) [2018/0055301-9](#), Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 07/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/03/2019).

Assim, a Lei Federal nº 13.240/2015 admite que a União transfira aos Municípios litorâneos a gestão patrimonial das praias marítimas localizadas nas respectivas zonas urbanas, uma medida que vai ao encontro do compromisso dos entes municipais com a execução da política urbana (art. 182, CRFB) e com a promoção do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I, Lei 10.257/2001). Pois, como naturalmente o planejamento ordenado e coordenado do território municipal não poderia desconsiderar as áreas de praia apenas por serem estas de titularidade da União, a assunção da gestão das praias urbanas pela municipalidade tende a contribuir para a implementação de políticas públicas voltadas a promoção das funções sociais da cidade.

Cabe destacar que a Lei nº 13.240/2015 estabelece mera faculdade, ou seja, a União poderá, se assim entender conveniente e oportuno, transferir a gestão das praias marítimas urbanas locais. Portanto, o referido diploma não cria para os Municípios interessados direito subjetivo a transferência da gestão das praias urbanas localizadas em seus respectivos territórios, o que só ocorrerá de acordo com a avaliação de mérito administrativo a cargo da Secretaria de Patrimônio da União.

Na prática, o Município interessado na transferência da gestão das praias localizadas no seu território formaliza o requerimento através do encaminhamento à SPU de uma minuta termo de adesão. Aceita a proposta pela SPU, celebra-se o acordo mediante a assinatura de um Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP)⁹.

Uma vez assinado o TAGP, este materializará o regime jurídico próprio do acordo celebrado, passando a produzir efeitos a partir da data da sua publicação no diário oficial da União, quando operar-se-á efetiva transferência da gestão das praias urbanas ao Município em que estas estejam localizadas. Anote-se que a transferência da gestão perdurará por um prazo determinado de 20 anos, estando condicionada à estrita observância dos termos do acordo celebrado, sob pena de reversão.

9 Aprovado conforme estabelecido pela Portaria SPU nº 113/2017, que regulamentou o art. 14 da Lei 13.240/2015, o modelo de TAGPM foi recentemente atualizado pela Portaria 44/2019, que incluiu a possibilidade de transferência também das praias marítimas não urbanas. O modelo de Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP) consta no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/assuntos/_gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>. Acesso em: 05 de setembro de 2019).

Insta salientar que a transferência decorrente da celebração do Termo de Adesão à Gestão das Praias transfere ao Município apenas a gestão das praias marítimas de seu território e as áreas de bens de uso comum com exploração econômica nela inseridas. Ou seja, para efeito de identificação do objeto da transferência, impõe-se a observância do conceito jurídico positivado no do § 3º do art. 10 da Lei nº 7.661/88, reproduzido no §1º, da cláusula primeira do modelo de Termo de Adesão à Gestão das Praias.

Frisa-se, portanto, que embora a celebração do Termo de Adesão à Gestão das Praias para o Município cessionário a obrigação de editar um plano para ordenamento da orla, na forma do art. 32 do Decreto nº 5.300/2004 (ou de rever o plano já existente) e de instituir o Comitê Gestor da Orla, a transferência da gestão sobre as praias urbanas não implica a transferência da gestão ou à concessão da orla marítima (art. 22 e 23, do Decreto nº 5.300/2004), tampouco dos terrenos de marinha e seus acrescidos que na faixa terrestre da orla marítima estejam localizados.

Contudo, vale lembrar que, independentemente da celebração de qualquer acordo, o artigo 15, da Lei nº 13.240/2015 transfere aos Municípios e ao Distrito Federal os logradouros públicos, pertencentes a parcelamentos do solo para fins urbanos aprovados ou regularizados pelo poder local e registrados nos cartórios de registro de imóveis, localizados em terrenos de domínio da União, ainda que tais imóveis estejam localizados na faixa que integra a orla marítima ou em terrenos de marinha.

Assim, tão logo o termo de adesão celebrado seja publicado no diário oficial da União, por um período de vigência de 20 anos, o Município cessionário assume as obrigações elencadas no TAGP, dentre as quais se destacam o dever de promover o correto uso e ocupação das praias, garantindo o livre e franco acesso a elas e ao mar e a assunção de responsabilidade integral pelas ações ocorridas no período de gestão municipal, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes¹⁰.

Além disso, a partir da vigência do termo que lhe transferiu a gestão das praias marítimas urbanas localizadas no seu território, o

10 O rol padrão de obrigações impostas ao município cessionário consta da cláusula terceira do modelo de Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP) que consta no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/assuntos/_gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>. Acesso em: 05 de setembro de 2019).

Município poderá, inclusive, explorar publicidade ou destinar a terceiros partes das áreas cuja gestão lhe tiverem sido transferidas com a outorga de permissões e cessões de uso gratuitas ou onerosas¹¹. Entretanto, no exercício dessa prerrogativa, deverá agir em estrita observância das normas federais que regem a utilização dos bens da União, em especial o Decreto-lei nº 9.760/1946 e a Lei nº 9.636/1998, pois a atuação em desconformidade com o regime jurídico dos bens que integram o patrimônio federal ou fora dos limites do feixe de atribuições transferidas implicará usurpação de competência da União, sujeitando os agentes públicos à responsabilização penal, civil e administrativa.

No que tange ao objeto deste estudo, destaca-se o fato de que, juntamente com a transferência da gestão das praias marítimas urbanas, a União delega ao Município cessionário poder de polícia para fiscalizar a utilização das praias e bens de uso comum do povo objeto do termo celebrado e adotar medidas administrativas e judiciais cabíveis à sua manutenção, inclusive emitindo notificações, autos de infração e termos de embargo, cominando sanções pecuniárias e executando eventuais demolições e remoções, sempre que se fizerem necessárias, observadas as normas do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398/1987, e do art. 10 da Lei nº 9.636/1998, bem assim apurando denúncias e reclamações atinentes às irregularidades no uso e ocupação das áreas, sempre cientificando os denunciante das ações tomadas.

Com isso, dentro dos limites da transferência formalizada, o Município assume poderes de gestão e de polícia patrimonial próprios da União para promover o correto uso e ocupação das praias e bens de uso comum do povo garantindo o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer

11 Insta salientar que a assinatura do termo de gestão por si só não implica a ruptura de contratos de cessão por exemplo celebrados com terceiros, o que poderia ensejar inclusive a responsabilização da união, mas o Município como gestor na área representando a competência da união pode fiscalizar se o contrato de cessão está sendo adequadamente cumprido por exemplo quanto a sua finalidade. Se tiver qualquer coisa que implique interesse de lucro, por exemplo exposição de marca, terá que ver essa permissão onerosa sendo q a SPU tem resoluções que orientam o valor a ser cobrado. Será o Município que analisará conveniência e oportunidade de permitir ou ceder.

direção e sentido, bem como, apurar denúncias e reclamações atinentes às irregularidades no uso e ocupação das áreas, sempre cientificando os denunciante das ações tomadas, competindo-lhe, desde a publicação do termo, a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis à sua manutenção, inclusive a emissão de notificações, autos de infração e termos de embargo, a cominação de sanções pecuniárias e a execução de eventuais demolições e remoções, sempre que se fizerem necessárias, tudo nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398/1987, do art. 10 da Lei nº 9.636/1998, da Portaria nº 24/2011 e da Instrução Normativa 01/2017, ambas editadas pela SPU.

Essas são as principais alterações na competência municipal original em relação às áreas de praia, pois além dos poderes inerentes à tutela dos interesses públicos locais, com a transferência da gestão das praias, o Município beneficiado assumira os poderes necessários para administrar diretamente a parcela do patrimônio federal que lhe tenha sido transferida.

Inegável, portanto, que com a celebração do termo, por expressa delegação da União e nos limites do que tenha sido pactuado, a Administração municipal passa a exercer poder de polícia administrativa patrimonial sobre as áreas cuja gestão lhe foi transferida.

Todavia, embora expressamente delegue à municipalidade poderes para administrar e fiscalizar a utilização dos bens objeto do termo celebrado, a União não se desincumbe totalmente do poder-dever de fiscalizar o seu patrimônio. Prova disso é a previsão, na cláusula oitava do modelo de TAGP, que, apesar de autorizar o Município a realizar ou contratar obras necessárias à implementação de infraestrutura urbana, turística ou de interesse social, estabelece a obrigação de solicitar aprovação previa da SPU para a execução de obras, construções ou qualquer intervenção que implique alteração que possa modificar permanentemente as áreas objeto do termo celebrado.

Vale ressaltar que, como deixa claro o modelo de TAGP estabelecido pela Portaria SPU nº 113/2017, a delegação pela União de poderes de polícia administrativa restringe-se àqueles estritamente necessários a administração patrimonial dos bens cuja gestão tenha sido transferida à Administração municipal, observados os limites da legislação e de acordo com o regime jurídico próprio do patrimônio da União.

4 O IMPACTO DA TRANSFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS DA GESTÃO DAS PRAIAS URBANAS SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL PELOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS LOCAIS

Na linha daquilo que fora até aqui exposto, observa-se que a transferência da gestão das praias urbanas impacta exclusivamente sobre questões patrimoniais relativas às áreas cuja gestão tenha sido transferida.

Cabe destacar que nenhuma das cláusulas que integram o modelo de TAGP afetam diretamente o poder de polícia ambiental municipal, seja em sua manifestação preventiva-autorizativa, como nos procedimentos de licenciamento, seja quando a atuação municipal ocorra de forma repressiva-sancionatória, nos casos em que da identificação de infrações ambientais decorra a aplicação de sanções administrativas aos infratores.

É assim porque a competência material ambiental é comum, ou seja, de acordo com o art. 23, III, IV, VI, VII e XI da CRFB, compete a todos os entes da federação o exercício, em conjunto ou isoladamente, do poder de polícia ambiental.

Quanto aos Municípios, além de lhes reconhecer, como aos demais entes da federação, competência comum para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição ambiental, a CRFB confere-lhes competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive em matéria ambiental (art. 30, I, CRFB).

Especificamente em relação ao licenciamento ambiental – manifestação do poder de polícia ambiental preventivo (SILVA, 2004, p. 614) –, corrobora esse entendimento a Lei Complementar nº 140/2011, que em observância à norma do parágrafo único do art. 23 da CRFB, foi editada para disciplinar a cooperação dos entes federados em matéria de licenciamento ambiental prévio a execução de qualquer construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 9º, IV e 10, Lei nº 6.938/1981).

Disciplinando os campos de atuação de cada um dos entes da federação, os artigos 7º, 8º e 9º da LC nº 140/2011 definem que, em regra, é a extensão do impacto ambiental da atividade que definirá a competência para o processamento do respectivo licenciamento ambiental. Assim, à

União compete licenciar as atividades de impacto ambiental nacional, enquanto aos Estados e aos Municípios compete, respectivamente, licenciar as atividades de impacto ambiental regional e local.

Como se nota, ressalvados os casos expressamente previstos em lei, em matéria de licenciamento ambiental, a titularidade do bem não influencia a definição da competência para licenciar. Consequentemente, o simples fato de que eventuais intervenções tenham lugar em áreas de praias ou terrenos de marinha não é suficiente para atrair a competência da União para proceder o licenciamento¹².

Conquanto o impacto das intervenções não ultrapasse o âmbito local, nem estas tenham lugar em unidades de conservação federais ou estaduais, a atribuição para o licenciamento ambiental será dos órgãos ambientais locais. Tal fato denota o espírito descentralizador da LC nº 140/2011 que, fortalecendo os órgãos ambientais municipais, contribui para a visão do procedimento de licenciamento como um instrumento de viabilização de investimento ambientalmente eficientes, e não um mero procedimento burocrático (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 201-202).

A respeito do licenciamento ambiental na zona costeira, o artigo 6º, da Lei Federal nº 7.661/1988 ressalva que, nas hipóteses de parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, de acordo com, a execução de tais atividades necessariamente deverá ser precedida de procedimento de licenciamento que observe, além do disposto naquela lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro, do qual deverá constar o respectivo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), devidamente aprovado, na forma da lei.

Evidencia-se, portanto, que, em relação ao procedimento de licenciamento ambiental de intervenções, obras ou atividades que se pretenda executar na orla marítima, a transferência da gestão das praias urbanas ao Município em que estas estejam localizadas não influir na divisão de competências definidas pela LC nº 140/2011. A cláusula 8ª do modelo de Ter-

12 Entretanto, há de se ressaltar o previsto no artigo 15 da LC nº 140/2011, que autoriza a atuação supletiva da Estados nas hipóteses em que os Municípios não possuam órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente.

mo de Adesão à Gestão das Praias é clara neste sentido ao estabelecer que a autorização da SPU para a execução de obras necessárias à implementação de infraestrutura urbana, turística ou de interesse social não exime o Município de providenciar antecipadamente todas as demais licenças, autorizações e alvarás cabíveis, inclusive aquelas de natureza ambiental.

Especificamente quanto ao impacto da transferência da gestão das praias sobre o poder de sanção de polícia ambiental municipal, impõe-se a análise das Cláusulas 3ª e 7ª do modelo de Termo de Adesão à Gestão das Praias. Segundo do o inciso IV da cláusula 3ª do modelo de TAGP, a partir da vigência do TAGP é passa a ser dever do Município fiscalizar a utilização das praias e bens de uso comum do povo que lhe tenham sido transferidos, adotando medidas administrativas e judiciais cabíveis à sua manutenção, inclusive emitindo notificações, autos de infração e termos de embargo, cominando sanções pecuniárias e executando eventuais demolições e remoções, sempre que se fizerem necessárias, tudo nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398/1987, e do art. 10 da Lei nº 9.636/1998.

Por sua vez, o §11, da Cláusula 7ª do modelo de TAGP estabelece que as receitas decorrentes da aplicação de sanções de que trata o inciso IV da Cláusula 3ª do modelo de TAGP, deverão ser aplicadas na qualificação das áreas objeto do termo de adesão que vier a ser firmado entre a União e o Município interessado.

A leitura dos referidos dispositivos poderia levar à conclusão de que a assunção da gestão das praias localizadas em seu território implicaria a submissão do exercício do poder de sanção de polícia municipal ao disposto no TAGP firmado com a União, em especial no que diz respeito à vinculação da destinação dos recursos arrecadados com a aplicação de multas. Entretanto, na verdade não há essa vinculação generalizada.

Primeiramente, porque a obrigação instituída pelo inciso IV, da Cláusula 3ª do modelo de TAGP restringe-se apenas ao âmbito da administração patrimonial das áreas eventualmente transferidas pela União. Nesse sentido, as sanções a que se refere o §11, da Cláusula 7ª do modelo de TAGP são exclusivamente aquelas previstas nos artigos 6º do Decreto-Lei nº 2.398/1987 e 10 da Lei nº 9.636/1998.

Em segundo lugar, porque os Municípios têm autonomia para aplicar sanções ambientais no exercício da competência comum para a proteção do meio ambiente positivada no artigo 23 da CRFB. Assim, quando

o órgão ambiental municipal atua nas áreas de praia, independentemente da transferência da gestão destas para a municipalidade, ele o faz em nome próprio, no exercício de seu poder-dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB).

Sendo assim, a transferência da gestão das praias também não afeta o poder de sanção de polícia ambiental municipal, que deve ser exercido com a necessária independência e o devido rigor pelos órgãos ambientais municipais, devendo a destinação das receitas decorrentes da aplicação de sanções ambientais observar o disposto na legislação local sobre a matéria.

Nota-se, então, que a transferência da gestão das praias marítimas urbanas ao Município onde estejam localizadas repercute apenas sobre o poder de polícia patrimonial municipal, ampliando-o quanto ao alcance, por delegação da União, de forma a atingir além dos bens municipais propriamente ditos, aqueles bens da União cuja gestão sido transferida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transferência da gestão das praias urbanas para os municípios em que estas se localizem tem potencial para contribuir para a eficiência na gestão das áreas transferidas.

Especialmente no que diz respeito a execução de projetos de urbanização da orla marítima, a descentralização da gestão tende a desburocratizar e agilizar o trâmite dos procedimentos administrativos atualmente exigidos nas hipóteses em que tais áreas mantenham-se sob a administração direta da União.

Na forma do exposto, buscou-se evidenciar que, apesar de a transferência da gestão das praias urbanas atribuir os Municípios beneficiados a responsabilidade de policiar a utilização do patrimônio federal que lhe tenha sido transferido, esta atribuição não afeta o poder de polícia ambiental dos órgãos municipais.

Posto que a obrigação de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas é de competência comum a todos os entes da federação, a transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios onde estejam estas localizadas não altera o fato de que todos os entes da federação devem, em conjunto ou isoladamente, fiscalizar a observância e cumprimento das normas protetivas do meio ambiente.

Não afetando, portanto, o poder de polícia dos órgãos ambientais, sejam municipais, estaduais ou federais, que o devem exercê-lo de acordo com os artigos 23 e 225 da CRFB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, Flavio. *Tutela Jurídica das Praias Urbanas no Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Agravo Em Recurso Especial nº 1.522.959 –RJ, Relator: Ministro Presidente João Otávio de Noronha. Data do Julgamento: 12/08/2019. Data de Publicação: 02/09/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial nº 1730402-RJ 2018/0055301-9, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 07/06/2018, Data de Publicação: 12/03/2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) Apelação Cível nº 201150010077059, Relator: Des. Federal Frederico Gueiros. Sexta Turma Especializada. Data do Julgamento: 28/05/2012. Data de Publicação: 05/06/2012.

CRISTOFOLETTI, Antonio. *Modelagem de sistemas ambientais*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1999.

CUNHA, Sérgio Sérvulo. Município: poder de polícia sobre a zona costeira. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 29, nº 115, p. 295/300, julho/setembro/1992, Senado Federal – Secretaria e Documentação e Informação – Subsecretaria de Edições Técnicas.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. *Licenciamento ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

IBGE. *Censo demográfico 2010: famílias e domicílios (resultados da amostra)*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9^a Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16^a Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SPU – Secretaria do Patrimônio da União / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil – Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Competências. Portal eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=8266&cat=69&sec=9&sub=

EFICÁCIA E CONSEQUÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: O CASO DO GÁS NATURAL RENOVÁVEL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Mateus Corrêa de Oliveira Marques

1. Introdução:

O presente estudo visa apresentar ao leitor a Política Pública ambiental de incentivo à produção de Gás Natural Renovável (“GNR”) instituída no Estado do Rio de Janeiro e explicar as razões pelas quais, até o presente momento, tal medida não foi implementada de fato. Embora as normas instituidoras dessa Política prevejam os mandamentos e mecanismos necessários ao incentivo à atividade de produção desse combustível renovável, na prática, a sua implementação poderia trazer um aspecto econômico negativo, que, inevitavelmente seria repassado aos cidadãos fluminenses consumidores do gás natural canalizado. Nesse cenário, o conflito de interesses entre o meio ambiente e o bem-estar da população é mediado pela regulação estadual.

No capítulo seguinte à essa introdução, será feita uma breve explicação sobre a organização da política ambiental do Brasil, levando em conta a Constituição de 1988 e a repartição de competências nela prevista, e as demais normas nacionais a respeito do tema.

O terceiro capítulo tem como objetivo expor o que é a Política Pública de GNR do Estado do Rio de Janeiro, as suas normas instituidoras e os mecanismos nela previstos. Com o objetivo de instruir o leitor, ini-

cialmente, será explicado o que é o GNR e quais os seus benefícios para o meio ambiente. Após, será tratada, especificamente, a Política Pública objeto do presente estudo.

No quarto capítulo, serão expostas as consequências práticas dessa Política Pública ambiental, e as razões pelas quais não foi efetivamente implementada até o momento. Mais ainda, será explicado o conflito de valores existente na situação e o problema regulatório em que se encontra o Estado do Rio de Janeiro.

Por último, no quinto capítulo, será feito um breve recorte dos tópicos que foram expostos ao longo do presente trabalho, para, ao final, chegar à conclusão de que, apesar de todos os problemas e custos decorrentes da Política Pública do GNR instituída do Rio de Janeiro, os agentes envolvidos devem fazer valer a sua implementação em favor do meio ambiente.

2. As Políticas Públicas ambientais no Brasil

É notório que o meio ambiente e a sua preservação ganharam relevância no cenário internacional nas últimas décadas, passando a ser tema de extrema preocupação entre os principais países do globo. Os debates sobre as mudanças climáticas, ocorridos em diversas conferências internacionais como a Eco-92 (ou Rio 92), Rio+10, Rio+20 e COP-15, resultaram na celebração de diversos acordos e tratados¹³ nos quais os países signatários se comprometiam com a consecução de suas metas ambientais individuais.

Seguindo a tendência internacional, a partir da década de 70, o tema também passou a ter mais importância no Brasil, o que se efetivou através da aprovação de normas legais e regulamentares a respeito. A Lei nº 6.938 de 1981 foi o marco inicial da proteção do meio ambiente na esfera nacional, tratando o tema de forma própria e autônoma. Dita lei foi importante porque estabeleceu “uma política com princípios, diretrizes, instrumentos e conceitos gerais sobre o meio ambiente”, criando o Sistema Nacional do meio ambiente – SISNAMA, composto por órgãos e entidades de todos os entes federativos. (Leite, 2015).

13 Como exemplo, podemos citar o Protocolo de Kyoto assinado em 1997 e, mais recentemente, o Acordo de Paris (2015).

Anos mais tarde, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que, pela primeira vez, tratou da questão ambiental em termos amplos e modernos, trazendo um capítulo específico sobre o tema como uma questão de ordem social. Mais do que isso, o meio ambiente permeia todo o texto constitucional, evidenciando a sua correlação com temas fundamentais da ordem constitucional (Silva, 2011).

Dessa forma, podemos afirmar que, a partir da CFRB/88, o tratamento do meio ambiente saiu da esfera meramente legal e foi elevado à constitucional, com peso equiparável à outros temas também previstos na Carta Magna. Os princípios constitucionais próprios do direito ambiental adotados no Brasil, foram fruto da preocupação internacional com o tema, e com a busca por uma ecologia equilibrada, na direção da proteção ambiental (Fiorillo, 2009) e do desenvolvimento sustentável.

Com relação ao aspecto formal, a CRFB/88 adotou o modelo federativo de divisão e concorrência de competências para a instituição de políticas públicas ambientais. Portanto, tais políticas não dependem, exclusivamente, do Governo Federal. No caso brasileiro, os Estados, Municípios e Distrito Federal – além da União – também são responsáveis por proteger e preservar o meio ambiente¹⁴, criando um cenário de concurso de Políticas Públicas em matéria ambiental nos diferentes entes federativos.

Como consequência, atualmente, convivemos com iniciativas federais, aplicáveis à todo o país, e tantas outras iniciativas regionais ou locais. Como exemplo das iniciativas da União, podemos citar o recém-lançado

14 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

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;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

Renovabio, cujo objetivo principal é o reconhecimento do papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis na matriz energética brasileira, visando a segurança energética nacional e a de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa.¹⁵ Com relação aos Estados e Municípios, diversas são as Políticas Públicas existentes em todo o país, porém, para fins do presente trabalho, nos limitaremos à adotada pelo Rio de Janeiro para incentivo à produção de GNR.

3. O GNR e a Política Pública do Rio de Janeiro

Antes de adentrar nos pormenores da Política Pública adotada no Estado do Rio de Janeiro, se faz necessário tecer uma breve explicação sobre o que é o GNR e de que forma a sua produção e utilização são favoráveis ao meio ambiente. Esse combustível é resultante do processo natural de biodigestão anaeróbica de matéria orgânica, o que, normalmente, é feito através dos resíduos sólidos descartados, que podem ser derivados tanto da atividade humana urbana, como de restos de plantas e vegetais (como cana-de-açúcar) ou da atividade agroindustrial. Todos esses resíduos, se corretamente descartados e acondicionados, podem produzir um gás (chamado de biogás), que, após o tratamento e purificação adequados, dão origem ao GNR. Esse último, por sua vez, pode ser utilizado em substituição ao gás natural convencional como combustível de veículos (GNV), na aplicação no processo produtivo industrial, na geração de energia térmica ou no consumo residencial.

Com efeito, podemos afirmar que a produção desse combustível é benéfica ao meio ambiente por diversas razões. A primeira razão é que – como o próprio nome sugere – trata-se de fonte de energia renovável, já que provem de recursos naturalmente reabastecidos (matéria orgânica que pode ou não ser produzida pela ação humana, mas que, em essência, vem da natureza). Devido a sua composição química e as diversas aplicações, o GNR pode substituir o uso de outros combustíveis de origem fósseis, não renováveis e mais poluentes.¹⁶

Além disso, a produção desse energético incentiva o descarte adequado de resíduos sólidos, já que, para que seja possível sua produção, a

15 Disponível em < <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/renovabio/principal>> Acesso em 03 de out. 2019

16 Disponível em < <https://abiogas.org.br/sobre-nos/>> Acesso em 11 de out. de 2019

matéria orgânica deve estar acondicionada de forma apropriada, evitando que esses materiais contaminem o solo, rios e mares, por exemplo.¹⁷

Nesse ponto, cumpre destacar que as razões acima elencadas não só atendem a proteção ambiental de maneira genérica, como também estão, rigorosamente, em linha com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2012. Dentre os diversos objetivos elencados por essa política, destacam-se a reutilização, tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, além do incentivo ao aproveitamento energético dos resíduos sólidos.¹⁸

A última razão – mas não menos importante – é que a produção de GNR é uma alternativa eficiente também do ponto de vista econômico, atraindo o interesse, investimentos e apoio da iniciativa privada para a questão ambiental. Embora a proteção do meio ambiente deva ser uma preocupação primordialmente governamental, é evidente que mecanismos capazes de envolver e interessar a sociedade (nesse caso, por meio do setor privado) tornam as Políticas Públicas mais legítimas e eficazes. Por essas razões, o GNR contribui para a preservação do meio ambiente, através do desenvolvimento sustentável.

Tendo sido explicado o que é o GNR e a sua importância para o meio ambiente, podemos adentrar no ponto principal desse trabalho: A Política Pública do Estado do Rio de Janeiro em relação ao combustível.

Em 2012, A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, aprovou a Lei nº 6.361 dispondo sobre a política de estadual de GNR, posteriormente sancionada pelo então Governador do Estado. Visando instituir uma Política Pública em favor do meio ambiente, através do incentivo da produção e do consumo desse tipo de combustível reno-

17 Por exemplo, resíduos sólidos urbanos descartados em lixões, sem a estrutura adequada, não produzem o combustível de maneira eficiente. O contrário ocorre com os aterros sanitários preparados para o recebimento dos descartes.

18 LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010.

Art. 7o São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; (grifo nosso)

vável, a referida lei previu duas principais prescrições. A primeira dessas prescrições foi obrigar as concessionárias estaduais de distribuição de gás canalizado a adquirir todo o GNR produzido no Estado, até o limite de 10% do volume de gás natural convencional distribuído (art. 3º). Em contrapartida, a segunda prescrição permitiu que os eventuais acréscimos de custos na aquisição do gás e investimentos necessários para tanto fossem repassados às tarifas cobradas dos consumidores finais (art. 6º).

Aproximadamente dois anos depois da edição da lei, o Governo do Estado editou um Decreto regulamentando alguns pontos da lei¹⁹, e, entre esses, a fórmula para o cálculo do preço máximo o qual o GNR poderia ser adquirido pelas concessionárias, levando em conta, principalmente, o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M), publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)²⁰. Evidentemente, a definição de um preço máximo a ser cobrado pelo GNR era fundamental para a previsibilidade da política, já que, do contrário, os produtores poderiam impor preços exorbitantes às concessionárias, que estariam obrigadas por lei a adquirir o combustível. Embora o preço do gás natural convencional vendido pela Petrobras às concessionárias varie com as oscilações de preço internacional, em linhas gerais, o preço do GNR, conforme fixado pelo Decreto Estadual, não esteve distante do gás natural convencional ao longo dos últimos anos.²¹

Não há dúvidas quanto à intenção do legislador estadual e do Governo do Estado do Rio de Janeiro de promover e incentivar os investimentos no mercado de GNR, por se tratar de fonte de energia limpa e que dá destinação própria, eficiente e econômica aos resíduos gasosos produzidos

19 Decreto nº 44.855 de 26 de junho de 2014

20 De acordo com a redação original do Decreto nº 44.855/2014, o custo máximo do GNR por metro cúbico seria igual a R\$ 1,2000 x IGPMi/IGPM0, em que IGPMi: é o valor definitivo do número-índice do Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) referente ao mês de novembro do ano anterior ao cálculo e o IGPM0 é o valor definitivo do IGP-M referente ao mês de novembro de 2012(igual a 506,795). Entretanto, em 2018, foi publicado o Decreto 4.6476 que alterou a fórmula de cálculo, estabelecendo o preço máximo do m³ de GNR como R\$1,2000, considerando à base de novembro de 2018.

21 Ministério de Minas e Energia/Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Departamento de Gás Natural. BOLETIM MENSAL DE ACOMPANHAMENTO DA INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL. EDIÇÃO Nº 149. Destaques de julho de 2019

aturalmente, principalmente, nos aterros sanitários²², em linha com as iniciativas ambientais federais e internacionais. Trata-se de evidente estratégia de Política Pública ambiental adotada pelos poderes democraticamente eleitos.

Por esse motivo, aparentemente, também não se vislumbra qualquer tipo de inconstitucionalidade ou ilegalidade nos atos legislativo e executivo emanados²³ pelo Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, como já dito, é competência concorrente dos Estados e da União legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição. Aos Estados coube, exclusivamente, administrar o regime de distribuição do gás canalizado.²⁴ Logo, o Estado do Rio de Janeiro é o ente competente para instituir a Política Pública que obrigue as concessionárias responsáveis pela prestação desse serviço público a adquirir o GNR, respeitados as consequências e efeitos contratuais e legais que serão analisadas no capítulo seguinte.

4. A ineficácia da Política Pública do GNR no Rio de Janeiro

Entretanto, apesar da boa intenção do legislador estadual fluminense, até o momento, a Política Pública do GNR não foi implementada de fato, mostrando-se ineficaz na prática. Os mecanismos previstos na Lei nº 6.361/2012 e no Decreto nº 44.855/2014 não foram suficientes para garantir a aquisição do combustível pelas concessionárias, devido, sobretudo, ao choque entre dois importantes valores: a proteção do meio ambiente *versus* o bem-estar dos cidadãos destinatários do serviço público estadual de distribuição de gás canalizado.

22 O Gás natural renovável, como a própria lei menciona, também pode ser produzido de outras fontes, no entanto, os aterros sanitários no Estado do Rio de Janeiro são a principal fonte desse gás, pelo menos até o momento.

23 Não foram localizadas ações no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal questionando a validade dos atos.

24 CRFB/88

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

Na tentativa de mediar esse conflito de valores está a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, criada em 2005 para, dentre outras funções, exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos na área de energia do Estado do Rio de Janeiro, nela incluída a distribuição de gás canalizado²⁵. A AGENERSA cumpre papel fundamental de fiscalizar a atividade das concessionárias de distribuição de gás canalizado no Estado do Rio de Janeiro, participando ativamente, junto ao Poder Concedente, da revisão da política tarifária praticada por essas empresas e repassada aos consumidores fluminenses. Para tanto, os contratos de concessão estabelecem o cálculo definidor da tarifa do gás repassada aos consumidores considerando diversos custos suportados pelas concessionárias, como o preço da aquisição do gás natural, os investimentos realizados em infraestrutura, ampliação, manutenção e melhoria da rede gasodutos, mão de obra e outros mais, de modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Diante desse cenário, a Agência Estadual se viu diante da seguinte questão: a compra do GNR pelas concessionárias, da forma fixada pela Política Pública, é positiva para os consumidores finais, ou seja, para a população fluminense e para as indústrias instaladas no estado e que utilizam essa fonte energética no seu processo produtivo? À primeira vista, parece que a resposta é não, já que as duas plantas produtoras de GNR atualmente em funcionamento no Rio de Janeiro encontram-se instaladas em regiões não atendidas pela rede de gasodutos.²⁶ Dessa forma, para que as concessionárias possam, efetivamente, adquirir o combustível renovável seria necessário a construção de dutos ligando as plantas produtoras à rede de distribuição de gás canalizado, o que, evidentemente, necessita de investimentos.

25 Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 4.556, de 06 de junho de 2005.

26 Planta de GNR Dois Arcos - localizada em São Pedro da Aldeia/RJ, em funcionamento desde 2014. Mais detalhes em “Biometano no Brasil. GNR Fortaleza | GNR Dois Arcos. Maio, 2019. ABIOGAS Associação Brasileira do Biogás (ABIOGAS). Disponível em <https://www.dropbox.com/s/vl2r90qh16dbel8/Abiog%C3%A1s_ST2019_Painel%2003-02_EcomentanoLuciano%20Vilas%20Boas.pdf?dl=0> Acesso em 04 de out. de 2019

Planta de GNR Gás Verde – localizada em Seropédica/RJ, em funcionamento desde julho de 2019. Mais detalhes em “Gás Verde inaugura unidades de biogás no Rio” Disponível em <<https://www.abegas.org.br/arquivos/73011>> Acesso em 04 de out. de 2019

Em outras palavras, as concessionárias, obrigadas por lei, deverão fazer investimentos de ampliação da sua rede de gasodutos, com o objetivo único e exclusivo de adquirir o GNR, o que, obviamente, impacta o equilíbrio do contrato de concessão firmado com o Poder concedente, *in casu*, o Estado do Rio de Janeiro. Para corrigir o descompasso causado pelo custo extraordinário com a construção dos novos dutos não previsto inicialmente, as concessionárias poderão utilizar dos mecanismos contratuais e do próprio art. 6º da Lei Estadual nº 4.556 para reequilibrar a equação econômica contratual. Em suma, o custo da política pública ambiental adotada pelos poderes legislativo e executivo estaduais será repassada diretamente à população consumidora de gás natural canalizado por meio de um aumento na tarifa básica de gás cobrada pelas concessionárias.

A adoção de uma Política Pública por parte do próprio ente contratante, que atinge reflexamente o contrato durante curso regular da concessão, configura um Fato do Príncipe, e sem dúvidas, as concessionárias poderão requerer a sua revisão econômica (Aragão, 2013). Pela própria natureza jurídica, os contratos de concessão possuem dois aspectos: o primeiro é referente ao seu objeto, a execução da atividade delegada propriamente dita. Já o segundo refere-se ao aspecto financeiro, aos direitos do contratado, que, normalmente, é empresa privada, capitalista, cujo maior objetivo é obter a taxa de retorno no investimento realizado e auferir lucro no negócio. Esse segundo aspecto comporta as cláusulas regulamentares, aquelas que visam garantir a adequada prestação do serviço concedido; em contrapartida, estão as chamadas cláusulas contratuais, que asseguram o direito da concessionária ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Di Pietro, 2012), e que, na situação ora debatida, poderão ser suscitadas para garantir os interesses das empresas.

No meio dessa situação, a AGENERSA, no seu papel de regular o serviço público concedido de distribuição de gás natural no Estado, deverá se posicionar e conduzir o processo de revisão das tarifas, sendo certo de que o aumento da tarifa implicaria em um evidente prejuízo aos consumidores e, mais ainda, iria de contra o princípio da modicidade tarifária. Do outro lado, não autorizar as concessionárias a adquirir o GNR, a fim de garantir uma tarifa mais baixa aos consumidores finais, seria manifestamente ilegal por contrariar a Política Pública adotada pelo legislador e confirmada pelo Executivo estadual.

Essa questão muito particular toca no tema dos limites de atuação das Agências Reguladoras, e coloca à prova a autonomia e independência técnica dessas autarquias frente aos poderes legislativo e executivo. A política ambiental adotada no Rio de Janeiro, ainda que de maneira indireta, restringiu e direcionou a capacidade regulatória da AGENERSA, que agora se vê forçada a adotar medidas (obrigar as concessionárias a adquirir o GNR) em detrimento da própria população.

Ainda assim, essa situação não pode ser restringida apenas ao seu aspecto regulatório. Estamos diante de um caso bem mais complexo envolvendo Política Pública, interesse público e regulação. A regulação, nesse caso específico, seria a ferramenta para a implementação e execução da Política Pública, visando o atendimento ao interesse público. Entretanto, o que seria o interesse público aqui? Atender o interesse público seria observar o aspecto financeiro dos indivíduos consumidores de gás natural canalizado (imediato) ou a luta pela preservação do meio ambiente (mediato)?

O caso da política de GNR adota pelo Estado do Rio de Janeiro trouxe à tona um problema constantemente enfrentado pelos defensores de iniciativas de proteção do meio ambiente. Na verdade, em última análise, trata-se do conflito existente entre a proteção do meio ambiente e seus reflexos negativos para o desenvolvimento econômico. Entretanto, no nosso cenário específico, o “prejuízo ao desenvolvimento econômico” seria o aumento da tarifa básica de gás canalizado, o que impacta diretamente o cidadão comum, e não somente empresas ou setores produtivos, diferentemente do que ocorre na maioria dos debates envolvendo esse tipo de conflito. Ainda assim, é importante mencionar que as indústrias instaladas no Estado do Rio de Janeiro, que utilizam o gás natural como combustível no seu processo produtivo, também poderiam ter suas tarifas de gás natural elevadas e, dessa forma, o impacto ao desenvolvimento econômico ficaria ainda mais evidente, uma vez que haveria prejuízo à competitividade dessas indústrias e o aumento do custo da produção, inevitavelmente, seria repassado ao preço dos produtos.

Em princípio, no debate acerca da implementação de Políticas Públicas, os agentes tomadores de decisão (incluídos os administradores, legisladores e julgadores), devem procurar soluções que maximizem o bem-estar dos indivíduos administrados (Ragazzo, 2011). Por outro lado,

é certo que a execução de tais políticas, via de regra, trazem custos, que podem ser absorvidas pelo Poder Público, pelo setor produtivo privado ou pela população. No caso ora analisado, a opção escolhida pelos tomadores de decisão foi a de repassar os custos da Política do GNR diretamente ao cidadão. Contudo, não foi observada a relação entre esses custos e o benefícios trazidos pela Política Pública.

De acordo com a corrente utilitarista, a melhor distribuição dos recursos é a que eleva ao máximo o grau de satisfação da população. Entretanto, no caso de política ambientais, essa comparação não é clara. A análise custo-benefício das suas políticas ambientais não é simples, já que não é possível mensurar o quanto uma ação desse tipo aumenta o bem-estar da população. Em tese, Políticas Públicas ambientais visam beneficiar as gerações futuras, garantindo que estas possam usufruir de um meio ambiente equilibrado. Dessa forma, é necessário comparar um benefício futuro e em abstrato com os seus custos imediatos, que serão absorvidos pela geração atual.

De mais a mais, segundo o critério de Pareto, o ponto eficiente seria aquele em que não é possível melhorar a situação de um indivíduo (ou grupo) sem prejudicar outro. (Porto, 2019). Como já visto, o incentivo à produção do GNR, inevitavelmente, provocaria um aumento da tarifa do gás canalizado, o que significa um prejuízo ao grupo de cidadãos ou empresas que consomem o combustível atualmente. Logo, por esse critério, a Política Pública do GNR não atende ao critério de eficiência econômica de Pareto. (Thauan, 2018)

Ainda que se utilize outros critérios para mensurar o custo-benefício das Políticas Ambientais, a conclusão é que, dificilmente, será possível aferir a sua eficiência do ponto de vista do bem-estar. De acordo com o critério de Kaldor-Hicks, em linhas gerais, o objetivo final de toda Política Pública é que os benefícios superem os seus custos. Em outras palavras, o saldo líquido final de uma política deve ser a melhora do bem-estar dos administrados, já que os beneficiados poderão, pelo menos em tese, compensar o ônus suportado pelos prejudicados. Contudo, mais uma vez, esbarramos no problema da falta de mecanismos adequados para medir as perdas e os ganhos de bem-estar da população. (Martinez, 2009).

Sendo assim, torna-se difícil – ou até impossível – a tarefa de mensurar o custo-benefício da Política Pública ambiental do GNR para os cidadãos flu-

minenses e para a população brasileira e mundial como um todo, visto que a preservação ou não do meio ambiente não tem caráter meramente local, mas suas repercussões são globais. Com isso, os agentes responsáveis pela implementação da política encontram-se diante de uma delicada decisão.

Enfim, embora a intenção de preservação ambiental seja evidente, a ação governamental não previu os problemas práticos da ausência de infraestrutura de gasodutos – e os seus consequentes custos. Além disso, também faltou ao legislador estadual ponderar custos sociais que a Política Pública poderia trazer e, principalmente, planejar meios de equacionar e repartir esses custos. Devido ao conflito de interesses existente entre o meio ambiente e o bem-estar imediato da população, somado ao impasse em que se encontra o órgão responsável pela efetivação das medidas necessárias (a AGENERSA), a Política Pública do GNR no Rio de Janeiro não foi implementada até o momento.

5. Conclusão

Diante de todo exposto, não resta dúvidas com relação à legalidade e legitimidade da Política Pública ora apresentada. Decerto, a intenção do legislador constitucional originário era elevar a questão ambiental ao mesmo patamar de outros direitos fundamentais, o que foi feito garantindo o status supralegal ao meio ambiente. Nessa mesma linha, segue a Política Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Contudo, apesar das boas intenções dos legisladores estaduais com relação ao meio ambiente, nota-se que a Política Pública não pôde ser implementada devido às questões práticas de infraestrutura e investimentos por parte das concessionárias de distribuição de gás canalizado. Ditos investimentos, inevitavelmente, seriam repassados aos consumidores do combustível, o que representaria um prejuízo direto à população.

O conflito entre o benefício ambiental futuro e o custo social imediato, obriga a AGENERSA a decidir se impõe ou não a obrigação das concessionárias fazerem os investimentos necessários à aquisição do GNR. Nesse cenário, a Agência vê seu poder de atuação limitado frente aos demais.

A despeito da especialidade, da autonomia e da independência de que gozam as Agências Reguladoras, aparentemente a posição mais adequada é a obediência à lei, mesmo que isso signifique um prejuízo direto à po-

pulação. A própria estrutura da organização dos poderes e das autarquias (indicação e aprovação dos dirigentes) infere que as Agências estejam alinhadas com as posições políticas governamentais, e que, por isso, devem não só respeitar, mas também garantir o cumprimento das Políticas Públicas estabelecidas como forma de governo.

Ademais, seria um contrassenso democrático se uma Agência Reguladora rejeitasse uma Política Pública sobre o pretexto de que ela é prejudicial à população. Os poderes legislativo e executivo do estado do Rio de Janeiro, únicos responsáveis pela edição da Lei e do Decreto que ilustram esse debate, foram democraticamente eleitos para representar os cidadãos fluminenses. Por esse motivo, não existe forma mais representativa da vontade dos cidadãos do que os seus representantes eleitos para conduzir os rumos da política regional, e que optaram pelo incentivo à preservação ambiental em detrimento do benefício financeiro individual dos seus cidadãos. Pelo menos nesse caso, a Agência Reguladora carece de legitimidade para decidir o que é o mais adequado para o seu público, quando a própria população já expressou a sua vontade através das urnas.

Por último, cumpre ressaltar que não se trata de um tópico eminentemente técnico, em que seria aconselhável utilizar toda a expertise e especialidade da Agência Reguladora na busca da solução mais adequada ao setor como um todo. A tecnicidade, a especialidade e a independência, características basilares do regime das Agências Reguladoras brasileiras, são exatamente o que impedem a interferência dessas autarquias especiais nas decisões políticas, assim como também deve ser pela via transversa. Estamos aqui diante de uma evidente opção política e, por essa razão, qualquer questionamento, crítica ou revisão a essa opção deve ser empreendida, preferencialmente, pela mesma via: a política.

Em suma, ainda que haja muitos problemas com relação a implementação, de fato, da Política Pública do GNR do Estado do Rio de Janeiro, é evidente os seus benefícios e pioneirismo em termos ambientais. Por isso, espera-se que os organismos responsáveis, principalmente a AGENERSA, exerçam seu papel institucional para fazer valer a política instituída em favor do meio ambiente, mesmo que isso signifique um custo social imediato aos cidadãos fluminenses. Dessa forma, novos investimentos e ações – públicas e privadas – no sentido de um desenvolvimento sustentável serão encorajados.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de, *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 25ª ed. – São Paulo: Atlas, 2012.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2009.
- KERSTENETSKY, Celia Lessa. ***O Estado do Bem-estar Social da Idade da Razão: A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LEITE, Flávia Piva Almeida. O meio ambiente e a política nacional de resíduos sólidos. In: GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro et al (Coord). ***Infraestrutura e o futuro do Brasil no Séc. XXI: Desafios e oportunidades para os empresários desenvolverem as estruturas econômicas junto com as Administrações Públicas e a inegável melhoria nas condições de vida do povo brasileiro***. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 67-88.
- MARTINEZ, Ana Paula. *Análise de custo-benefício na adoção de políticas públicas e desafios impostos ao seu formulador*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, RJ, n. 251, p. 29-59., maio/ago. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7527/6021>. Acesso em: 10 out. 2019.
- PORTO, Antônio José Maristrello. Princípios de análise do direito e da economia. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio J. Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (Org.). ***Direito e Economia: Diálogos***. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. Cap. 1. p. 25-50
- RAGAZZO, C. E. J. *Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- SAMPAIO, Rômulo S. R.; LAMARE, Julia de. Direito, economia e meio ambiente: uma introdução à regulação ambiental. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio J. Maristrello; SAMPAIO,

Patrícia Regina Pinheiro (Org.). ***Direito e Economia: Diálogos***. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. Cap. 17. p. 543-570.

SANTOS, Thauan. *Economia do meio ambiente e da energia: fundamentos teóricos e aplicações* / Thauan Santos, Luan Santos; colaborador Alessandra Magrini...[et al.]. – 1. ed. – Rio de Janeiro: LTC, 2018

ARTIGOS - SAÚDE

O DIREITO AO CUIDADO E AO AUTOCUIDADO: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA NA PSICOTERAPIA FENOMENOLÓGICA DURANTE O ESTAGIO SUPERVISIONADO EM PSICOLOGIA DA SAÚDE E HOSPITALAR

Ivone Laurentino dos Santos

Introdução

Determinados contextos de vida podem levar à disfuncionalidades, incapacidades e dependências. Seja por condições de avanço da idade; doenças crônicas ou terminais, acidentes, AVCs etc. tem sido crescente a demanda de pessoas necessitadas de cuidados especiais por parte dos profissionais de saúde e, particularmente, dos psicólogos. O projeto de Estágio Supervisionado em Psicologia da Saúde e Hospitalar, do qual participei – que denominarei neste texto pelo nome fictício de "A Existência como Cuidado" – como estudante do sexto semestre de um Centro Universitário, situado no Distrito Federal, teve como proposta lançar um olhar fenomenológico (Merleau-Ponty, 1999; Heiddeger, 2015) nas experiências de vida daqueles que, por variados motivos, seguem invisíveis para setores importantes da sociedade: os cuidadores. A perspectiva foi de pensar as realidades e condições sociais dos cuidadores, especialmente aqueles informais, que, muitas das vezes, são levados à tais condições,

também e, principalmente, pela falta de recursos financeiros para pagar cuidadores formais.

A perspectiva foi de compreender as vivências ou lançar um olhar diferenciado para as experiências daqueles que por opção, ou até pela falta desta, se dedicam ao cuidado do lar e dos membros de suas famílias. A tarefa inadiável parece ser, para além de qualquer perspectiva meramente *biologizante* e técnica (Braga et al. 2013) mostrar os sentidos construídos por estes cuidadores e os significados sociais e econômicos de suas ações, identificando os fatores relacionais que os vulnerabilizam física e mentalmente, podendo comprometer sobremaneira suas saúdes mentais (Santos, 2016).

O projeto já mencionado "A Existência como Cuidado" nasceu da necessidade de que o profissional de saúde, e, em particular, do psicólogo, assuma a tarefa de pensar criticamente, e com determinação, as condições de vida dos cuidadores, especialmente aqueles informais, que, muitas das vezes, se sentem completamente desamparados, seja pelo Estado ou pela Sociedade Civil, nas suas árduas tarefas de cuidar de pessoas em situações de vulnerabilidade. Mas quem são, concretamente, estas pessoas tão imprescindíveis no processo de cuidar: os cuidadores? Afinal, quais são as suas histórias de vida? Quais as suas possibilidades reais de autocuidado? Teriam esses cuidadores o devido preparo para cuidar de pessoas, por exemplo, com paralisias cerebrais, ou portadoras de problemas psiquiátricos como autismo? E seus direitos, como seres humanos e, eventualmente, também pacientes? Quem responde por eles? (Albuquerque, 2016) E suas Redes de Apoio? Em que condições Funcionam? (Juliano M.C.C. & Nunes M.A.M. 2014)

O fenômeno do cuidado ainda carece de investigações, visto que trata-se de uma dimensão, sem a qual a vida humana simplesmente não desabrocha (Mortari, 2018). Cabe a ressalva de que, numa perspectiva fenomenológica (Feijó, 2013) não compete, a quem quer que seja, explicar os sentidos dados pelos outros às suas próprias experiências. Fica aqui expresso um alerta importante: a intenção primeira desse texto é de dar voz às cuidadoras, aqui chamadas pelos nomes fictícios de Bianca (CENA 1), Marcela (CENA 2), Júlia (CENA 3) e Deborah (CENA 4), garantindo-lhes o devido espaço para que expressem suas dores, suas necessidades, seus sonhos. Dito isso, fica o convite para que pensemos juntos, com toda ética (Neves & Soares, 2018) que o contexto exige, as realidades dos cuidadores informais que, voluntariamente, aceitaram participar do Projeto "A Existência como Cuidado".

I. Metodologia/procedimentos

1.1 Coleta e análise de dados

Para a coleta de dados foi utilizado o "Diário de campo", onde, amparada pela redução fenomenológica(Dartigues, 1992), fiz anotações sistemáticas da realidade interacional na clínica para fins de elaboração de um relatório etnográfico. Foram registrados momentos antes, durante e depois dos atendimentos de quatro cuidadoras, cujos casos foram, por mim considerados, mais emblemáticos para se pensar a complexidade das condições em que se encontram as cuidadoras, de modo geral. Neste relatório foram descritas absolutamente todas as cenas presenciadas no *setting* e "fora dele", enfim, todas as situações relacionadas direta ou indiretamente, com os fenômenos "Cuidado" e "Auto-cuidado". Tais descrições procuraram relatar, embora parcialmente, como as cuidadoras agiram nas interações comigo, enquanto terapeuta em formação, e, principalmente, nas suas relações consigo mesmas. As cenas emblemáticas descritas neste relatório, vivenciadas no *setting*, foram posteriormente analisadas e discutidas à luz das noções existenciais da psicoterapia fenomenológica(Holanda, A.F. & Peixoto,2011 & A.J., Feijó,2013). A análise das situações vivenciadas foi realizada em dois blocos que se completam, a saber, "O registrado e o vivido" e "O dito e não-dito no *setting*".

II. Resultados: Descrição Fenomenológica

2.1 Cenas emblemáticas do setting terapêutico(nomes fictícios)

2.1.1 Cena 1- Bianca: a luta pela vida do filho(estudante de educação física) em tratamento oncológico(estágio terminal)

Bianca, 45 anos, esposa do Sr. Manoel, 57 anos, mãe de três filhos; professora da Secretaria de Estado e Educação do Distrito Federal há mais de 20 anos, esteve afastada do trabalho nos últimos 2 anos. Parecia exausta, cansada por dentro: "*não sei nem por onde começar, estou cansada até pra falar*". Ao ser perguntada sobre as motivações que a trouxeram para a terapia, ela relatou que seu filho, 23 anos, estudante de Educação Física pela Universidade

de Brasília, teve que interromper os estudos, devido ao diagnóstico de um câncer raro; que este filho, apesar de todos os tratamentos dolorosos a que se submeteu, não obteve a cura, restando, no momento, apenas os cuidados paliativos: *"não sei se darei conta de me despedir de meu filho. Devia ser proibido uma mãe sepultar o próprio filho"*. Enquanto falava, Bianca meio que desaparecia da cena analítica, dando todo o espaço a Presença do filho. Era bem difícil voltar o diálogo sobre o que ela, Bianca, sentia; ela parecia não existir há algum tempo. Segundo a própria Bianca, desde que o filho ficou doente, ela, que já não olhava para si mesma; perdeu de vez o gosto por si cuidar. Bianca raramente chorava, e quando acontecia, logo pedia desculpas, pois tinha jurado para si mesma, que não seria *"fraca"*, para *"não prejudicar ainda mais meu filho"*.

2.1.2 Cena 2 - Marcela: Retorno ao casamento para garantir qualidade de vida e segurança para o filho com paralisia cerebral

Marcela chegou à clínica "meio sem jeito", como se tivesse vergonha de si mesma. Segurando firme a bolsa, de início mal me olhava nos olhos. Relatou que tem um casal de filhos: uma menina com 4 anos e um menino de quase 2 anos, sendo que o menino nasceu com paralisia cerebral. Disse não entender porque o filho nasceu *"anormal"*, pois além da gravidez ter sido bem tranquila, a primeira filha *"é linda e muito inteligente"*. Nas palavras dela, pode ser que tenha sido *"alguma coisa"* relacionada com o pai do menino, que tem o dobro da idade dela (Marcela tem 32); Marcela diz não amar mais o marido: *"o sentimento esfriou"*. Indagada sobre o porque que mantém o casamento, ela relatou que quando o filho tinha 6 meses, ela se separou do marido, mas resolveu voltar porque precisava garantir o mínimo de conforto para o filho. O marido é aposentado, possui carro, casa e uma chácara: *"Resolvi me sacrificar pelo meu filho. Ele já está pagando por ter nascido assim. Sou eu que tenho que me virar pra que não falte nada pra ele"*. Marcela compareceu a duas sessões (não seguidas) apenas. Segundo ela, não tinha Rede de apoio, o que dificultava muito a sua vida. Quanto a participação do marido nos cuidados com o filho, disse que ele paga as contas e só. Por conta disso, se sente muito sozinha. De imediato compreendi porque o desprendimento da Marcela em *"se sacrificar"* pelo filho: ela *"comprou"* as especulações da sua mãe de que o problema de saúde

do filho teria sido provocado pela má qualidade genética do seu marido, devido a sua idade *"avançada"*. Nas palavras de Marcela, *"ele(marido) deveria se importar mais com o filho, já que não dá conta mais de fazer filho sem defeito"*.

2.1.3 Cena 3 - Júlia: A exaustão da mãe, aparentemente devido a dependência do filho autista, que só aceita seus cuidados

Julia tem 46 anos, é casada e tem três filhos, sendo que o mais novo, de 12 anos, é autista. Desde que este filho nasceu, Júlia diz nunca mais ter tido sossego, mas logo trata de deixar claro, que não está se queixando: *"cada um tem sua cruz"*. Indagada sobre como tem sido esses doze anos com o filho, ela diz que, no primeiro momento, assumiu tudo sozinha, pois não confiava em mais ninguém para cuidar do filho. Por outro lado, Júlia afirma que, com o passar dos anos, muitas vezes, sentia-se cansada, mas sempre que recorria a alguém, nunca dava certo. Segundo ela, o problema é que o filho, com o tempo, passou a também não aceitar contato com mais ninguém, fazendo com que ela se sentisse sobrecarregada. Julia diz ter muita dificuldade para aceitar a ignorância daqueles que tratam seu filho com discriminação, especialmente na escola, onde muitas das vezes o filho não quer ficar, por conta das posturas *"agressivas"* de certos profissionais. Segundo Júlia, os desconhecimentos das pessoas sobre a *"síndrome"* do seu filho, inclusive dos médicos, torna tudo mais cansativo: *"tive que aprender na marra e sozinha sobre como devo tratar do meu filho e do que ele precisa, tem mais gente pra atrapalhar do que pra ajudar"*. Indagada sobre a participação dos outros familiares nos cuidados do filho especial, ela diz que *"ninguém quer se envolver; as vezes, agem como se ele tivesse uma doença contagiosa. Isso me magoa muito"*, e em seguida completa: *"talvez a culpa seja minha, quis proteger meu filho e acabei isolando ele do mundo"*. A fala de Júlia parecia mais um pedido de socorro: a raiz dos cabelos(meio despenteados) já branca e a falta de dois dentes, faz a mesma parecer bem mais velha. Julia diz se sentir, por um lado, orgulhosa de cuidar do filho, mas, por outro lado, carente também de cuidados. Júlia não sorria, não somente porque parecia não ter motivos para sorrir, mas também para disfarçar a falta de dentes *"nas laterais"* de sua boca. As vezes até levava uma das mãos à boca, como se estivesse envergonhada de sua aparência.

2.1.4 Cena 4 - Deborah: Mãe de filho autista, esposa, dona de casa, que trabalha fora... se refere a si mesma em terceira pessoa

Deborah tem 37 anos e um casal de filhos; o mais novo, de 8 anos, é autista já diagnosticado. Segundo Deborah, sua vida mudou radicalmente com a chegada desse filho. De início, teve muita dificuldade em aceitar. Sua família era *"dos sonhos"* até então: *"não vejo sentido na tragédia que se abateu sobre a minha família; o que eu fiz de errado?"* Deborah falava com certa pressa; dizia acreditar que falando sobre o *"problema"*, conseguiria *"ao menos esquecê-lo um pouco"*. Deborah falava do filho, como se ele fosse a única peça que não se encaixava no seu mundo perfeito. Dizia, insistentemente, ser muito feliz no trabalho e realizada no casamento, sempre procurando se esquivar de qualquer responsabilidade pela condição do filho. Um aspecto que se destacava era o fato da Déborah sempre se referir a si mesma em terceira pessoa: *"Déborah não tem mais expectativa de que seu filho melhore"; "Deborah fica ansiosa, as vezes, porque deseja o melhor para todos"; "Deborah gostaria muito de entender o porque disso tudo"; "Deborah não tem do que se queixar, tem uma vida maravilhosa"*. Enquanto falava, Deborah não conseguia me olhar nos olhos, como se quisesse esconder algo, inclusive de si mesma. Deborah se esforçava para passar uma ideia de que era excepcionalmente feliz: assim, contava com empolgação de como se dava bem com o marido; o sucesso no trabalho, até quando teve que trocar de trabalho e a facilidade de lidar com o filho: *"A Deborah é muito feliz, tudo corre muito bem com o meu filho e com a sua família"*. O que Deborah não sabia dizer, nem mesmo para a própria Deborah, era o porque de sua ansiedade, se tudo estava tão bem. Deborah, quando perguntada sobre porque que ela procurou a terapia, se não havia nada *"fora do lugar"*, se esquivava e parava abruptamente de falar, às vezes com os olhos lacrimejando.

III. Discussão dos resultados

3.1 O registrado e o vivido

Um sentimento em comum nas histórias de vida das cuidadoras descritas neste estudo era o de terem fracassado, em vários sentidos. Um

principal deles, muito acentuado no caso da Deborah(CENA 4), era de ter fracassado como progenitora, de ter "*estragado*" a vida da sua família, na medida em que geraram um ser "defeituoso", sem perspectiva de felicidade. Até mesmo no caso da Bianca(CENA 1), notei a sua visível frustração em "*ter passado um gene ruim para o meu filho, causando-lhe câncer*". Evidenciava-se, em todos os casos aqui descritos, que as cuidadoras sofriam pelo fato de terem idealizado suas existências e as existências de seus familiares. Elas, cada uma a seu modo, pareciam presas a modelos predefinidos do que seriam saúde(Sfez, 1996), felicidade, casamento, família etc.

Ora, no mundo real, concreto, pessoas são mortais, tem problemas de saúde e carecem de aprender a lidar com estes "problemas", ajustando-os as suas necessidades, como seres humanos inacabados, em um constante processo de vi-a-ser(Dartigues, 1992). Essas mulheres-cuidadoras, entretanto, pareciam ter se deixado aprisionar por certos modelos idealizados de vida, ditados pela modernidade(Sfez, 1996). Assim, sofriam, visto que se sentiam culpadas e castigadas, se perguntando o que teriam feito de errado, para merecerem tais vidas. Tais mulheres, levadas pelos seus contextos de vida, por opção ou pela falta desta, adotaram uma postura defensiva para com a vida e para consigo mesmas. A terapia precisou funcionar no sentido de propiciar à essas mulheres a percepção de que suas presenças complexas no mundo, as colocariam fatalmente em contato com dores, sejam quais forem essas dores; e que a questão seria aprender a como lidar com as mesmas, visto que as formas de encará-las poderiam acentuá-las ou não.

É inegável que há uma questão de gênero(Zanella, 2018) que permeia todos os casos aqui registrados: onde se encontravam seus maridos e companheiros, enquanto essas mulheres careciam de ajuda e cuidados? Por que exatamente a tarefa de "cuidar" fica sempre a cargo das mulheres(-nenhum cuidador-homem se inscreveu no projeto), sem que seja sequer disponibilizada pelo Estado uma Rede de Apoio que as ampare? No caso da Deborah(CENA 4), por exemplo, mesmo trabalhando fora, ela teve que assumir o lugar de cuidadora principal de seu filho autista. E por falar em Deborah(CENA 4), seria também por conta de uma certa sobrecarga de tarefas, como mãe, esposa, amante, filha etc que ela se ausentou tanto de si mesma, a ponto de si referir a si mesma sempre em terceira pessoa, aparentemente sem se dar conta disso?

Por outro lado, salta aos olhos a omissão do Estado brasileiro, ao abandonar essa mulheres às próprias sortes, sendo que a "Saúde é direito de todos e dever do Estado"(BRASIL:CF, 2000) No caso da Julia(CENA 3), por exemplo, nota-se uma cidadã decepcionada frente à uma sociedade que não a amparava nas suas necessidades, e, principalmente, nas necessidades de seu filho especial. Julia(CENA 3) sentia que a vulnerabilidade biológica do seu filho autista parecia um problema bem menor, frente as vulnerabilidades sociais a que ele era constantemente submetido, na medida em que, seja na educação, na saúde ou na sociedade, de modo geral, faltavam compreensão e solidariedade para com os problemas vivenciados pelo seu filho.

O que o Estado brasileiro teria a dizer a Marcela(CENA 2), por exemplo, que resolve sacrificar sua felicidade, retomando um casamento com um parceiro, a quem não ama mais, no sentido de garantir um mínimo de conforto ao filho com paralisia cerebral? Marcela(CENA 2), indagada sobre quais seriam as alternativas para que pudesse proteger seu filho, além da opção de voltar para o marido, responde que prefere não correr mais nenhum risco, dando a entender que não consegue enxergar outra solução, a curto prazo: *"já carrego culpa demais por ele ter nascido desse jeito, não posso deixá-lo morrer a míngua, não suportaria"*.

De fato, saltava aos olhos os estados de solidão em que essas mulheres-cuidadoras se encontravam. O que dizer, por exemplo, a uma mãe(Bianca, CENA 1) que viu seu filho, no auge da sua juventude, estudante aplicado de Educação Física(Universidade de Brasília), com namorada, cheio de planos, diagnosticado com câncer raro e desenganado pelos médicos? Essa mãe, cidadã, precisava ser amparada pelo Estado, pela sociedade e pelos familiares, e não era bem isso que ela vivia. Ao contrário, se via sozinha, contra tudo e contra todos, tão fragilizada que não conseguia sequer preparar seu espírito para a dolorosa despedida que se aproximava.

Nesse contexto, cabe uma pergunta: seriam mesmo essas mulheres que estão adoecidas, ou elas estão apenas e simplesmente sentindo, como humanas que são, uma compreensível angustia, por fazerem parte de uma sociedade visivelmente doente, que não favorece o cuidado e o autocuidado dos cidadãos? O fato é que a sociedade brasileira estabelece valores bem distantes da realidade mesma(Dartigues,1992); valores perpassados por esse neoliberalismo vigente, notadamente incompatíveis com as con-

dições demasiadamente humanas das pessoas, especialmente aquelas pessoas a quem são imputadas as tarefas de cuidar, sozinhas, de pessoas vulneráveis, marcadas por graves disfuncionalidades e incapacidades. A solidão de Marcela(CENA 2), nos cuidados com seu filho, nascido com paralisia cerebral, é um atestado incontestado do quanto é a sociedade que, adoecida, não se dar conta da necessidade ética de cuidar dos mais frágeis.

Enfim, estranho seria que as mulheres aqui presentificadas não se sentissem exaustas, fragilizadas, perdidas de si mesmas e infelizes. Suas existências me remetem ao fato incontestável que precisamos transformar a sociedade em que vivemos(Martin-Baró, 2017), de modo que essas e tantas outras mulheres não se vejam com suas autonomias e liberdades diminuídas, por conta de processos sociais que não consideram as suas dores e necessidades. No *setting*, torna-se necessário, que o terapeuta, movido pela empatia, se coloque no lugares das pessoas que estão em sofrimento, tentando intuir os sentidos que as mesmas constroem para suas experiências, verificando a possibilidade de resignificação(Selli et al, 2011), por parte dos próprios pacientes, desses sentidos, quando estes não favorecerem as suas sobrevivências físicas e psíquicas.

3.2 O "dito" e o "não - dito" no setting.

Não ouvi verbalmente das mulheres-cuidadoras presentificadas neste texto, excetuando-se a Marcela(CENA 2), nenhuma fala acusatória(explicita) relacionada à seus familiares ou, mais especificamente, aos seus parceiros, culpabilizando-os pelas suas dores e sofrimentos. Mesmo a Marcela(CENA 2), quando explicita o que ela acredita que pode ser uma responsabilidade genética do marido, que, uma vez com idade "*avançada*", teria prejudicado biologicamente o seu filho, transmitindo-lhes genes defeituosos, o faz com visível constrangimento, parecendo, de imediato, arrependida das palavras proferidas. Talvez essa tenha sido a questão que mais me causou estranheza no setting: o que exatamente impediria essas mulheres de, ao menos na privacidade do *Setting*, "chutar o balde" e "colocar os pingos nos is", responsabilizando os demais atores das suas histórias, pelos dramas familiares vividos? Essas mulheres, mesmo distantes de seus parceiros e familiares, pareciam trazer alojados em suas mentes(Freire, 1974; Martin-Baró, 2017), valores que não lhes

pertenciam, visto que lhes prejudicavam, diminuindo suas chances de vida e felicidade.

Assim, tais mulheres-cuidadoras tomaram para si toda a responsabilidade pelo cuidado de entes queridos que, notadamente careciam de toda uma Rede de apoio (Juliano & Yunes, 2014; Marques et al, 2011; Pimenta, 2010), para que tivessem melhoras em suas qualidades de vida. Algumas perguntas se fazem necessárias: o que foi determinante para que tomassem essa decisão? E o mais importante: o que daria sustentação a uma decisão como essa? O que faz com que uma família não se reorganize frente a uma demanda de longa duração, como a necessidade de cuidar de um parente vulnerável, de modo a dividir as responsabilidades, para que ninguém fique sobrecarregado? O fato é que essas mulheres cuidadoras tinham famílias, outros filhos e maridos ou companheiros, mas quando chegaram à clínica traziam consigo uma sombra de solidão e tristeza, próprias de pessoas abandonadas.

Um dos não-ditos no *setting*, que eu fiz questão de trazer para a discussão, é justamente, a condição biopsicossocial de cada mulher aqui presentificada. Mulheres exaustas, perdidas de si mesmas, sentindo-se inadequadas por "não darem conta", do que nenhum ser humano teria condições de dar conta. Essas mulheres estão menos vulnerabilizadas pela demanda de cuidado que se apresentou em suas vidas e muito mais fragilizadas pela situação de aparente exploração a que estão submetidas. Reitero uma pergunta que já deve ter aparecido no texto: Por onde andam os parceiros dessas mulheres? Afinal, nos casos das mulheres aqui descritas (CENA 1-4), todas são mães que cuidam dos seus filhos. Cadê os outros responsáveis pelas pessoas vulneráveis aqui em questão? E além disso, o que o Estado teria a dizer sobre as condições de saúde dessas mulheres?

Considerações Finais

Devo confessar que participar desse projeto foi bastante desafiador para mim. As pacientes atendidas chegavam aparentemente devastadas, exaustas, carentes de cuidados de outrem e sem tempo suficiente para atividades de autocuidado, tão necessárias à pessoas que cuidam de seres em condição de vulnerabilidade. Não por acaso, as pessoas que procuraram a clínica eram todas mulheres, a maioria, mães com seus filhos autis-

tas, com paralisias cerebrais ou patologias limitadoras de seus potenciais. Mulheres devastadas, muitas das vezes corroídas pela culpa ou pela falta de uma Rede de apoio social (Juliano & Yunes, 2014; Marques et al, 2011; Pimenta, 2010) que as amparasse; pessoas desejosas da ajuda do Estado e de um Sistema de Saúde que funcionasse a contento, no sentido de acolhê-las nos seus direitos à saúde, enfim, nas suas necessidades como mães, mulheres e cidadãs.

A maior dificuldade para todos nós, participantes desse projeto era o fato de que, a cada Sábado, ficávamos na expectativa do comparecimento ou não das cuidadoras; algumas não confirmavam presença e outras confirmavam, mas não compareciam, o que exigia de todos os estagiários e, especialmente da orientadora do Estágio, uma extrema habilidade para redirecionar o planejamento, de acordo com as presenças ocorridas à cada Sábado. Tal situação era bastante compreensível, visto que se tratava, no geral, de cuidadoras com baixo poder aquisitivo e uma Rede de apoio deficitária (Juliano & Yunes, 2014; Marques et al, 2011; Pimenta, 2010).

Na verdade, nunca tive a expectativa de que essas mães guerreiras, como num passe de mágica, se dessem conta, da necessidade de autocuidado; ao contrário, imaginava, desde o princípio, que seria um longo caminho, onde o grande desafio seria favorecer essas mulheres nos seus processos de tomada de consciência da necessidade de refletirem, com radicalidade, suas existências no mundo e suas condições de mães, cuidadoras de pessoas vulnerabilizadas por doenças incapacitantes.

Ao mesmo tempo, nunca sequer imaginei que essas mulheres, de uma hora para outra, sozinhas, modificariam suas condições, a ponto de conseguirem dar sequência, sem intercorrências, ao tratamento iniciado na clínica. Ao contrário, por conhecer a complexidade das problemáticas em que tais mulheres estavam inseridas, a percepção sempre foi de que estávamos apenas iniciando um longo processo, na tentativa de empoderamento e libertação (Freire, 1974) dessas mulheres. Enfim, iniciamos um projeto importante e necessário; minha expectativa é que o mesmo, devido ao seu caráter de urgência e extrema relevância social, não seja, de modo algum, interrompido. Ao contrário, que seja reforçado e ampliado.

As transformações no modelo de atenção em saúde devem priorizar ações voltadas para inclusão social, autonomia e autocuidado dos pacientes, tendo sido esta a essência do projeto em questão. É certo que os

profissionais de saúde e pacientes ainda convivem com as dificuldades da superação do modelo biomédico e hospitalocêntrico (Marco, 2006), o que acaba por dificultar a adesão dos pacientes a um tratamento preventivo, que evite o agravamento dos danos já instalados em suas estruturas psíquicas, prejudicando suas qualidades de vida; a proposta de saúde, aqui em evidência, teve a pretensão de oferecer cuidados aos cuidadores, sensibilizando-os para o fato de que os mesmos carecem, com certa urgência, de se cuidar, se fortalecer, se empoderar, para que deem conta de dar sequência as suas lutas diárias. Destaca-se, entretanto, necessariamente, a inclusão na lista das tarefas que compõem as lutas de cidadãos e cidadãs brasileiros, a tarefa de cobrar do Estado o direito constitucional à saúde, não somente da saúde como acesso à serviços de saúde, mas também, e, principalmente, como a já referida qualidade de vida, que possa lhes garantir o mínimo de felicidade para si e para seus afetos.

A expectativa é de que a *epoché* (Dartigues, 1992) tenha permitido uma escuta qualificada dos problemas das mulheres cuidadoras, participantes do projeto. Tais mulheres não eram apenas pessoas em crise no casamento, ou em situações de conflitos familiares. Todas, de algum modo, trouxeram consigo dores que precisavam ser levadas em consideração, para além do julgamento que poderíamos fazer delas. Desse modo, a suspensão de todo e qualquer juízo (Dartigues, 1992) à respeito das experiências de vida dessas mulheres e de suas dores foi absolutamente necessária. Tais mulheres precisavam recuperar o diálogo consigo mesmas (May, 2011); restabelecer os contatos perdidos com suas "escutas internas", para que pudessem responder, por elas mesmas, as questões que lhe causavam incômodos.

Aparentemente, as mulheres que tive o prazer de atender, junto com minha parceira de trabalho, a estagiária Zilá Medeiros, nome fictício, (a quem, diga-se de passagem, agradeço pela amizade e coleguismo) se sentiam fracassadas, tendo perdido, de certo modo, aquele importante olhar "esperançoso" para com a vida, e principalmente, para consigo mesmas. Como cuidadoras, essas mulheres pareciam exaustas, sentindo-se culpadas por tal sentimento. Questionar os mitos que provavelmente limitavam seus processos de autoconhecimento, como, por exemplo, o da "saúde perfeita" (Sfez, 1996) parecia durante todo o processo, não somente importante, como indispensável, no sentido de iniciarmos um longo caminho

para que as mulheres cuidadoras, participantes do projeto, retomassem seus diálogos consigo mesmas, vendo-se nos seus processos existenciais, com possibilidade de que, a longo prazo, possam vir a gostar do que veem.

Ou seja, a expectativa foi de que a Psicoperapia fenomenológica(Gomes,1998) oportunizasse a essas mulheres, participantes do projeto, uma escuta genuína de suas dores, escuta esta, com potencial para fazê-las retomar o gosto pela vida e o amor próprio, sem o qual a vida fatalmente perderia o sentido(ou os sentidos). Dito de outro modo, a perspectiva é que as intervenções feitas tenham funcionado de modo que essas mulheres tenham despertado, no sentido de tomar consciência da necessidade de se empoderarem, reinventando-se e criando sentidos(FRANKL, 2017) para as suas existências.

Não se tratou de sanar as dores dessas mulheres, cuidadoras – seria muita pretensão dos profissionais envolvidos, além de uma negação da perspectiva fenomenológica adotada – mas de contribuir para que a mesmas aprendessem a reconhecer o que lhes causava dores, para lidarem melhor com as mesmas. O fato é que o nosso desejo genuíno foi de que as cuidadoras atendidas, cada um a seu modo, pudessem sair de um certo lugar defensivo para com a vida, em que se colocaram; para que, então, criassem, por si mesmas, as condições de cuidar-se, na perspectiva de superarem o esgotamento físico e psíquico que as conduziam a um aparente quadro de "ausência de si" (Breton, 2018) em que se encontravam; enfim, tais mulheres precisavam fortalecer-se para continuarem nas suas lutas pela própria felicidade e pela felicidade dos seus afetos.

Por outro lado, a minha experiência nesse projeto não me fez refletir apenas sobre os sofrimentos trazidos pelas mulheres cuidadoras; ao contrário, me fez repensar também sobre minhas próprias feridas e nesse sentido, serei eternamente grata. Cito como exemplo, o fato de que me vi em vários dos lugares ocupados pela Bianca(CENA 1); suas dores eram também minhas(Perdi precocemente avô materno, mãe e uma irmã, todos por conta de câncer). Ao cuidar dela, estava, de algum modo, cuidando de mim mesma. Mas isso, por si só, daria um outro artigo.

Enfim, a experiência nesse projeto me fez desejar, ainda mais, que absolutamente todas as pessoas, e, especialmente os cuidadores, tenham acesso efetivo à cuidados e espaços de autocuidado; espaços estes com potencial para melhorar suas condições, as vezes tão precárias, de vida e

aliviar seus sofrimentos psíquicos, fortalecendo-os nas suas buscas pelas próprias libertações(Martin-Baró,2017) e pelas merecidas conquistas de suas felicidades.

Quanto às cuidadoras, com quem tive a honra de interagir, caso tivesse a oportunidade de lhes falar hoje, lhes diria: *"obrigada guerreiras; espero que eu tenha lhes ajudado de alguma forma, pois, quanto a mim, só tenho a agradecer a feliz oportunidade de conhecer mulheres com tamanha força, carecendo apenas de ajuda terapêutica, para que se deem conta disso".*

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, A. **Direitos Humanos dos Pacientes**. Curitiba: Juruá, 2016.

BRAGA, T.B.M. et al. **Solicitude como modo de cuidar: atenção psicológica como cartografia clínica e plantão psicológico em Hospital Geral**. In: BARRETO, C.L.B.;

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000.

BRETON, D.L. **Desaparecer de si - Uma tentação contemporânea**. Tradução Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

DARTIGUES, A. **O que é Fenomenologia?** Tradução de Maria José J.G. de Almeida. 7 Edição. Centauro Editora, 1992.

DUARTE Y.A.O.; BERZINS M.A.V.S. & GIACOMIN K.C. **Política Nacional do idoso: as lacunas da lei e a questão dos cuidados**. In: Política Nacional do Idoso. Velhas e Novas questões. A.O. ALCÂNTARA; AA CAMARANO & KC GIACOMIN. Rio de Janeiro, Ipea, 2016. "repositório.ipea.gov.br"

FEIJOO, A.M.L.C. **A escuta e a fala em psicoterapia: uma proposta fenomenológico-existencial**. Rio de Janeiro: Edições IFEN, 2013.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 49ª Impressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

- FRANKL, V. E. **Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração**. Traduzido por Walter O. Schlupp e Carlos C. Aveline. 41 ed. São Leopoldo: Sinodal; Petrópolis: Vozes, 2017.
- GOMES, W. B.(Org.). **Fenomenologia e Pesquisa em Psicologia**. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 1998.
- HEIDEGGER, M. **Ser e Tempo**. 10^a ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.
- HOLANDA, A.F. & PEIXOTO, A.J. (Coords.) **Fenomenologia do Cuidado e do Cuidar - Perspectivas Multidisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2011.
- JULIANO M.C.C. & NUNES M.A.M. **Reflexões sobre Rede de Apoio Social como mecanismo de proteção e promoção de resiliência**. Revista Ambiente e Sociedade. Scielo, Brasil, 2014.
- MAY, R. **O homem à procura de si mesmo**. Tradução de Áurea Brito Weissenberg. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.
- MARCO M.A. **Do modelo Biomédico ao modelo Biopsicossocial: um projeto de educação permanente**. Revista Brasileira de Educação Médica. Rio de Janeiro, V. 30, n^o 1 Jan/Abr. 2006.
- MARQUES, A.K.M.C. et al. **Apoio social na experiência do familiar cuidador**. Ciênc. Saúde Coletiva Vol. 16 supl. 1. Rio de Janeiro, 2011.
- MARTIN-BARÓ, I. **Crítica e Libertação na Psicologia - Estudos psicossociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- MERLEAU- PONTY, M. **Fenomenologia da Percepção**. Tradução Carlos Alberto Ribeiro de Moura. 2 Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- MORTARI, L. **Filosofia do Cuidado**. Coleção Mundo da Vida. Tradução: Dilson Daldoce Junior: PAULUS, 2018.
- NEVES, M.C.P. & SOARES, J. (Orgs). Edições 70. **Ética Aplicada - Saúde**. Lisboa,Portugal, 2018.

- PIMENTA, R. A.; RODRIGUES, L. A. & GREGUOL, M. **Avaliação da Qualidade de Vida e Sobrecarga de Cuidadores de Pessoas com Deficiência Intelectual** R bras de Saúde 14(3):69-76, 2010
- SANTOS, L.S. **Os sentidos das Experiências de Mulheres Donas de Casa e seu Impacto na Saúde Mental**. In: FREITAS, M.H. & SANTOS, L.S. Fenomenologia e Psicologia. Curitiba: Juruá, 2016.
- SELLI, L. et al. **O cuidado na resignificação da vida diante da doença**. In: Solidariedade Crítica e Cuidado: reflexões bioéticas. JUNGES, J.R. & GARRAFA, V.(Orgs.) 1.ed. São Paulo: Edições Loyola; Centro Universitário São Camilo, 2011.
- SFEZ, L. **A Saúde Perfeita - Crítica de uma nova utopia**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1996.
- ZANELLO, V. **Saúde mental, Gênero e Dispositivos: Cultura e Processos de Subjetivação**. Editora APPRIS, 2018.

ESTOU COM AIDS! VOU MORRER?

Cecilio Argolo Junior

Roberto Santos Junior

“E agora, José? A festa acabou, a luz apagou, o povo sumiu, a noite esfriou. E agora, você?”

INTRODUÇÃO

Este estudo tem no poema *José*, de Carlos Drummond de Andrade (1942), o ponto de partida de comparação e interpretação do *modus* de reação do indivíduo ao conhecer o seu diagnóstico positivo para o vírus HIV/aids. O processo de informação e comunicação da infecção é doloroso, sofrido e traumático, pois a sociedade ainda não está preparada para lidar com esse tipo de acontecimento. Um rol de sentimentos desencadeados, dentre esses, negação, rejeição, ódio, culpa, vergonha, descreve a dificuldade do soropositivo em conviver livremente com essa enfermidade (ZANNON *et al.*, 2016).

Carlos Drummond de Andrade, assertivamente, resume e expõe, de forma lúdica e onírica, a sua preocupação e consciência do mundo-ser, ora questionando-se sobre a finalidade de sua própria existência, ora afirmando-se sobre a necessidade de autorreflexão. Todo esse contexto inserido em um ambiente puramente subjetivo, envolvido por emoções e cercado por necessidades, vaidades, ambições, incertezas e, sobretudo, dúvidas (DRUMMOND DE ANDRADE, 1942).

Cabe lembrar que em 1942, ano de publicação do poema *José*, o Brasil atravessava momentos de instabilidade social e ideológica. A paz e a alegria, sentimentos sublimes e presentes nos cidadãos brasileiros, davam

lugar ao medo e à incerteza, pois, nesse ano, o país declarava guerra à Alemanha nazista, de Adolf Hitler, e à Itália fascista, de Benito Mussolin (GRANTHAM, 2017).

O Estado Novo, de Getúlio Vargas, demonstrava os seus passos finais e escancarava as portas para o mundo de um governo autoritário, repressor e excludente. Não existiam direitos humanos. Nesse cenário subversivo, Carlos Drummond de Andrade, em pleno Regime Militar, utilizou-se de sua licença poética, coragem e sabedoria para, subliminarmente, sintetizar, sinalizando a liberdade de pensamento (GRANTHAM, 2017). Não existiam direitos fundamentais. A saúde era negligenciada.

Nessa época, o Brasil já lutava, sem muito sucesso, contra grandes epidemias, dentre as quais estava, a sífilis, Infecção Sexualmente Transmissível, que, atualmente, (re)aparece no cenário social como, também, responsável pelo aumento do risco iminente de contaminação pelo HIV (COOPER *et al.*, 2016).

A aids é uma infecção crônica causada pelo vírus HIV. Há quatro décadas o Brasil vem buscando meios para combatê-la. A epidemia vem dia a dia se alastrando e se tornando uma das mais longas da história brasileira. Apesar dos inúmeros avanços epidemiológicos que vêm sendo registrados, a enfermidade se tornou um grave problema de saúde pública (GUIMARÃES *et al.*, 2017).

De 1980 a junho de 2018, o Ministério da Saúde registrou no país 982.129 casos de HIV/aids (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018). Em média são registrados, a cada ano, 40 mil novos casos. Somente em 2017 foram diagnosticados 42.420 casos de HIV e 37.371 casos de aids (LUPPI *et al.*, 2018; BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018).

A distribuição proporcional da epidemia no país vem apontando as regiões Sul e Sudeste como as de maiores concentrações de casos de HIV/aids, apresentando 51,8% e 20%, respectivamente, de todos os casos da federação. A região Nordeste ocupa a terceira posição, apresentando 15,8% dos casos, com taxa de detecção em crescimento, principalmente em populações mais vulneráveis (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018).

Ter HIV não significa estar com aids. Não conhecer o diagnóstico previamente interfere nos cuidados iniciais e contribui para o adoe-

cimento por infecções oportunistas diretamente ligadas à enfermidade, fato esse que leva muitos indivíduos a só procurarem ajuda e descobrirem a presença do HIV quando o organismo já está tomado por graves infecções, muitas dessas, letais. Muito embora, desde a contaminação, o vírus seja transmissível (UNAIDS, 2017; DRUMMOND DE ANDRADE, 1942).

“*E agora, José?*”. **O que devo fazer?** (DRUMMOND DE ANDRADE, 1942).

Por fim, este estudo tem por objetivo fazer uma breve comparação entre os termos utilizados por Carlos Drummond de Andrade, no poema *José*, e a comunicação do diagnóstico positivo para o vírus HIV/aids.

MÉTODO

Trata-se de pesquisa qualitativa por adotar “[...] uma orientação que aceita o comportamento humano como sendo resultado de forças, fatores, estruturas internas e externas que atuam sobre as pessoas, gerando determinados resultados” (OLIVEIRA, s/d), além de permitir ao estudo uma exploração mais pontuada de duas bases de conhecimento que se completam, mutuamente, ao serem confrontadas entre si: o jogo de palavras da poesia *José*, de Carlos Drummond de Andrade (1942), e o saber científico em HIV/aids. Este estudo foi realizado a partir da escolha do tema, formulação do problema e apresentação dos objetivos, elementos necessários para a catalogação e seleção das fontes, leitura e organização. O material bibliográfico e documental, selecionado através de bancos de dados virtuais foi utilizado em todo o processo de construção, retórica e argumentação do estudo realizado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A infecção pelo HIV se apresenta através de um conjunto de condições clínicas que abrange quatro fases: infecção aguda, com curto período de incubação, de três a seis semanas; fase assintomática; fase sintomática inicial; e aids, conhecida como “estágio avançado”, razão do aparecimento de inúmeras infecções oportunistas e alguns tipos de cânceres, condições que podem levar o soropositivo a óbito rapidamente. Em indivíduos

não tratados, estima-se que o tempo médio, janela imunológica entre o contágio pelo HIV e o aparecimento dos primeiros sinais do adoecimento, chegue a dez anos (WAGNER; BOSSI, 2013; GRANGEIRO; ESCUDER; CASTILHO, 2010).

A aids está em todos os cantos, indistintamente, e não possui mais grupos de risco. O “[...] perfil dos sujeitos [...], atualmente, apresenta-se concentrado em subgrupos populacionais mais vulneráveis” (HIPÓLITO *et al.*, 2017, p. 6). Embora as taxas de contaminação, costumeiramente, estejam mais presentes na população masculina,

[...], nos últimos anos essas proporções vêm sofrendo constantes atenuações, desencadeado, sobretudo por um efeito denominado de feminização. Este processo é um reflexo de diversos fatores sociais e psicológicos que são inerentes às mulheres. Dentre esses, destaca-se a dificuldade de convencer o parceiro sexual a aderir ao uso do preservativo e situações de violência sexuais. Enfatiza-se, ainda, que um possível agravamento pertinente a esta alteração do panorama epidemiológico é a contaminação da mulher na idade reprodutiva, o que pode desencadear diretamente uma elevação dos casos de infecções pela transmissão vertical (MENEZES *et al.*, 2018, p. 1.229).

A epidemia, atualmente, encontra-se heterossexualizada, femininizada, interiorizada, jovializada, em pessoas de baixa renda e com pouca escolaridade, confirmações estas presentes nos boletins epidemiológicos HIV/aids dos últimos cinco anos (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018).

Estudo transversal realizado por Schuelter-Trevisol *et al.*, (2013), com 476 prontuários, de um centro de referência para o atendimento de casos de infecção pelo HIV, identificou que 68,5% dos indivíduos analisados desenvolveram algum tipo de infecção oportunista ligada a aids. Constatou-se, também, que esse grupo era assalariado, com faixa etária 40-49 anos, baixa escolaridade, tendo contraído o HIV por práticas sexuais inseguras (SCHUELTER-TREVISOL *et al.*, 2013). Perfil sociodemográfico compatível com o Boletim Epidemiológico HIV/aids apresentado em 1º de dezembro de 2018.

Para Antunes (2003), a melhor profilaxia contra a aids abrange três estágios: reconhecimento e definição dos comportamentos de risco; compromisso na redução de práticas sexuais arriscadas e busca de estratégias que possam atingir esses objetivos. Entretanto, após a contaminação pelo HIV, a aceitação do diagnóstico é condição simplificada para manutenção da vida, desafio enfrentado para a adesão à TARV e continuidade do tratamento (ANTUNES, 2003).

Sendo assim, ter ciência do diagnóstico previamente, monitorar o valor da carga viral (CV) e conhecer o CD₄ são condições necessárias para evitar o adoecimento (ANTUNES, 2003). Essa afirmação é corroborada por Hipólito *et al.* (2017, p. 2) ao afirmar que “O monitoramento clínico das PVHA é, atualmente, uma das mais importantes ferramentas para o acompanhamento dos avanços e esforços necessários para a melhoria da sua atenção”.

No Brasil, de 1980, início da epidemia, a junho de 2018, foram notificados ao Sistema de Agravos de Notificação do Ministério da Saúde (SINAM/MS), 606.936 de casos de aids. De 2007 a junho de 2018 foram registrados 247.795 casos de HIV (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018).

A maior prevalência está na região sudeste, com 117.415 casos, correspondendo a 47,4% do total. Em 2017, os estados de Roraima e Amapá, localizados na região Norte, apresentaram os maiores índices de aids. Quanto à mortalidade, desde o início da epidemia, 1980, a 31 de dezembro de 2018, foram notificados 327.655 óbitos por infecções oportunistas (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018).

A região Sudeste concentra a maior proporção desses índices, com 58,9% dos casos. Realça-se o fato de o país apresentar uma queda no coeficiente de mortalidade padronizado, atualmente, com 4,8 óbitos, por 100 mil habitantes. Entretanto, é importante que o soropositivo tenha conhecimento prévio de seu estado sorológico e siga corretamente os procedimentos terapêuticos indicados pelos profissionais de saúde, uma vez que o HIV pode manter-se assintomático por anos até manifestar-se de forma impiedosa e letal (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018).

Em 2018, segundo Indicadores e Dados Básicos de Monitoramento Clínico de HIV, foram registrados 47.344 casos em indivíduos com idade

igual ou maior a 18 anos com o primeiro CD₄, mas sem tratamento antirretroviral, e com diagnóstico tardio para o HIV/aids (ZANON *et al.*, 2016; BRASIL, INDICADORES/MONITORAMENTO CLÍNICO DE HIV, 2018).

A falta de diagnóstico ocasiona uma série de fatores prejudiciais ao soropositivo. A saúde fragilizada e a aparência física debilitada são motivos para mantê-lo em alerta. Estigmas, discriminações e preconceitos tornam-se barreiras impeditivas para o enfrentamento da infecção. O difícil processo de comunicação na relação saúde-doença acentua a dificuldade do diagnóstico e retarda a procura por ajuda especializada (ZANON *et al.*, 2016).

Por isso, o diagnóstico recente de infecção de HIV traz consigo um rol de expectativas, mas carregadas de dúvidas. A ansiedade preliminar se atrela a um mundo de inverdades construído em torno da aids, dificultando a compreensão de todas as informações disponibilizadas sobre o tratamento.

Estou com aids! “E agora, José?” (DRUMMOND DE ANDRADE, 1942).

A surpresa da comunicação do diagnóstico para o HIV/aids e a dúvida indagativa no poema *José* fazem das pontuações “[...] a sinalização de um espaço de silêncio, [...] uma falta, para algo que não é dito” (DRUMMOND DE ANDRADE, 1942; GRANTHAM, 2017, p. 2.504). Essa “[...] incompletude pode ser objeto de uma reelaboração e de produção de sentidos que são construídos a partir de pistas presentes no próprio discurso e cruzados com outros sentidos. [...]” (GRANTHAM, 2017, p. 2.504). Esse momento reflexivo torna-se crucial para o indivíduo entender a sua realidade.

Comunicar diagnósticos de doenças crônicas é um processo delicado para o indivíduo. O impacto da descoberta pode tirar-lhe o fôlego, entretanto os próximos passos serão ditados pela atenção e cuidados que deverá ter consigo. Associar a infecção do HIV ao risco iminente de morte é uma realidade que vem há décadas, em virtude da alta letalidade que ocorria no passado. (BONOLO; GOMES; GUIMARÃES, 2007).

Receber, processar, compreender e interpretar comunicações difíceis leva algum tempo para a mente absorver e acostumar-se. O luto antecipatório é bastante encontrado em casos ligados a doenças crônicas, pois, ao

longo da vida, o indivíduo constrói e adquire cognições sobre si mesmo, sobre o mundo e sobre o futuro, permitindo-lhe programar seus passos. Entretanto, uma nova realidade diferente daquela planejada ou construída, a partir de anseios e sonhos acumulados, interrompe bruscamente a relação contínua desse bem viver, induzindo-lhe a interpretações errôneas, crenças infundadas e ações pessimistas sobre a sua realidade (BASSO; WAINER, 2011).

Por essas razões, segundo Chaves Afonso (s/d, p. 2.782), as notícias difíceis “[...] chamam a atenção para a forma como são transmitidas essas informações, o *setting*, a preparação do paciente para recebê-las e o compromisso de posterior acompanhamento clínico e psicológico de pacientes e familiares” podem ajudar a compreender melhor o seu estado de saúde.

Para Kübler-Ross (2005), acontecimentos que envolvem estágios de reação à perda requerem o cumprimento de algumas etapas emocionais necessárias para o indivíduo lidar com o problema. Assim, por exemplo,

A negação e o isolamento servem como um mecanismo de defesa temporário, um para-choque que alivia o impacto da notícia, uma recusa a confrontar-se com a situação.

A raiva é o momento de externalizar a revolta que sente. Neste caso, tornam-se por vezes agressivos. Há também a procura de culpados e questionamentos.

A barganha é uma tentativa de negociar ou adiar os temores diante da situação.

A depressão é um ato preparatório do momento em que a aceitação está mais próxima.

A aceitação é o expressar a forma mais clara de sentimentos, emoções, frustrações e dificuldades que as circundam. **Quanto mais negarem, mais dificilmente chegarão a este último estágio** (BASSO; WAINER, 2011, p. 38, grifos nossos).

No poema *José*, Carlos Drummond de Andrade mostra claramente como se dão o processamento e o preenchimento das lacunas deixadas por dúvidas. Algumas vezes atuam como incompletude do pensar, outras como silêncio para o processo de interpretar. Para Orlandi (1998, p. 38),

“[...] a relação com o ‘outro’ regula tudo, preenche tudo, explica tudo, tanto o sujeito como o sentido”.

Carlos Drummond de Andrade (1942), ao substituir o personagem *José* por *você*, a responsabilidade antes transferida ao protagonista do poema passa a ser direcionada ao sujeito, através do eu, elemento subjetivo. Assim, a pausa trazida ao contexto não-verbal assume uma dialética forçada por uma interrogação, pontualmente sinalizada, instigando o sujeito a refletir e a agir diante da devolução de um pensamento. De acordo com Grantham (2017, p. 2.503),

[...] a interrogação marca um espaço de silêncio, pois há algo que não é dito ali – e, portanto, algo falta no intradiscurso – mas, paradoxalmente, aponta também um espaço de significação – pois introduz uma ‘injunção à resposta’, uma necessidade de responder. [...] o sujeito abdica do direito de dizer e sinaliza-o pela interrogação, deixando ao interlocutor a obrigação de dizer, através de uma resposta.

Todavia, quando o discurso tem por objeto a informação e comunicação de uma doença crônica, como a aids, a reação de um *José* seria mais distante, cuidadosa, em virtude de essa cautela envolver uma gama de sentimentos anônimos, solitários e defensivos. A preocupação com as repercussões pessoais e sociais voltam-se para si, dificultando a relação do indivíduo com a enfermidade.

Nesse ambiente, alimentado por picos de descargas emocionais, emergem implicações que podem dificultar a adesão do indivíduo à TARV, quiçá a aceitação de seu estado sorológico. Essa angústia de não saber responder à pergunta que se fez “[...] aponta a falta de um dizer, mas não a falta do que dizer” (ZANON *et al.*, 2016; GRANTHAM, 2017, p. 2.503). Essas condições, talvez, possam contribuir para a negação da própria enfermidade. Nesse momento, “[...] tudo acabou, [...] tudo fugiu, [...] tudo mofou, e agora, José?” (DRUMMOND DE ANDRADE, 1942).

Mesmo assim, diante de um rol de empecilhos e impedimentos, conhecer previamente o diagnóstico, antes da manifestação da infecção, permitirá ao indivíduo abrir o seu pensamento e reorganizar-se, criar novas

estratégias e programar-se para o melhor caminho a seguir. No poema *José*, essa reflexão é trazida por uma indagação inserida na oração sob um efeito de adição de pensamento, jamais de “[...] omissão, incompletude e ausência”, para não responder (GRANTHAM, 2017, p. 2.504). Assim, *José*, “*Se você gritasse, se você gemesse, se você tocasse [...], se você dormisse, se você cansasse, se você morresse... Mas você não morre, você é duro, José!*” (DRUMMOND DE ANDRADE, 1942). Essas reticências permitem ao sujeito uma reflexão mais pontuada e personalíssima de seu *modus* de viver.

“E agora, você?” **Vou morrer?** (DRUMMOND DE ANDRADE, 1942).

Deparar-se com o diagnóstico de ser portador de uma enfermidade crônica, sem perspectiva de cura, compulsoriamente instalada em seu corpo, ainda repleta de preconceitos, estigmas e barreiras, requer do indivíduo um compromisso árduo e disciplinado para a manutenção da vida. Carlos Drummond de Andrade (1942), em *José*, instiga o leitor a pensar racionalmente sobre o que deve ser feito diante de todas as circunstâncias que foram bruscamente apresentadas. Em aids, as mudanças devem ser efetivadas impondo-lhe condições básicas e necessárias para a sobrevivência do indivíduo, evitando, assim, as infecções oportunistas.

A partir de 1996, com a distribuição gratuita, universal e igualitária da TARV, o enfrentamento da aids se tornou mais ostensivo, diminuindo, em toda a federação, o número de adoecimentos. Isso se deu em virtude da incorporação e integralização de todos os procedimentos relacionados ao controle da epidemia em solo brasileiro (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018). Com a efetividade da distribuição dos antirretrovirais, a política brasileira de prevenção, controle e tratamento da aids se tornou modelo para outros países em desenvolvimento, dentre os quais estão Costa Rica, El Salvador e Panamá (BARROS; VIEIRA-DASILVA, 2017).

O tratamento antirretroviral requer do soropositivo o sacrifício de ser duro, firme com o seu tratamento, como o *José*, de Carlos Drummond de Andrade, para não morrer.

Em 2018, 69.106 indivíduos receberam a primeira dispensação após o diagnóstico positivo para o HIV. No mesmo ano, 15.436 indivíduos iniciaram o tratamento antirretroviral e tinham exame CD₄ registrado antes da dispensa com valor igual ou superior a 500 céls/mL. Quando o

assunto foi supressão viral, 345.016 indivíduos em TARV, com dispensa nos últimos 100 dias, realizaram exame de carga viral e tiveram resultado inferior a 50 cópias/mL. Esses dados reiteram a importância do tratamento na imunização do soropositivo (BRASIL, INDICADORES/MONITORAMENTO CLÍNICO DE HIV, 2018).

A adesão à TARV é condição simplificada para reduzir o risco iminente de morte. Isso somente se dará a partir da diminuição da carga viral. No entanto, para Goulart *et al.* (2018, p. 1), “[...] os potenciais benefícios dessa terapia não estão sendo aproveitados na íntegra, devido a dificuldades de adesão a regimes terapêuticos muito exigentes e que ainda trazem efeitos colaterais a alguns de seus usuários”.

Por fim, para que *voce* não morra por infecções diretamente ligadas à aids, é necessário que a adesão à TARV seja regular, contínua e vitalícia. Só assim, *voce* será duro como *José* e aguentará firme todas as exigências do tratamento e as rotinas diárias desse processo. Mas, para isso, é preciso ter responsabilidade com todo o tratamento, pois ele será, a partir do diagnóstico para o HIV, condição simplificada para mantê-lo vivo e com saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há quase quarenta anos o Brasil enfrenta uma de suas piores epidemias. A aids é uma enfermidade crônica, sexualmente transmissível, causada pelo vírus HIV. Atualmente, não existem mais grupos de risco. Essa enfermidade é um problema de ordem pública e continua propagando os mesmos estigmas e preconceitos do passado.

Compreender a dinâmica da infecção, aceitar o diagnóstico de HIV, aderir ao tratamento, dar continuidade e seguir vitaliciamente, continuamente e regularmente a terapêutica antirretroviral são condições básicas para evitar o adoecimento e, conseqüentemente, livrar-se da morte por enfermidades ligadas à aids.

A imunização do corpo através dos medicamentos antirretrovirais prescritos pode evitar as infecções oportunistas e, conseqüentemente, propiciar ao soropositivo uma maior sobrevivência. Apostar nas medidas preventivas é crucial para manter-se vivo. Viver com HIV não significa ter aids. Por isso, a prevenção é a melhor profilaxia.

Por fim, as melhores estratégias para manter o soropositivo vivo e gozando de saúde é o fortalecimento da adesão e continuidade da TARV. Somente assim o adoecimento e a morte serão evitados.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, M.C. Modelo de redução de risco em AIDS: avaliação de um projeto de intervenção com jovens. In: M.C. BRANDÃO; F.C.S. CONTE; F.S. BRANDÃO; Y.K. INGBERMAN; V.L.M. SILVA; S.M. OLIANE (orgs.). **Sobre comportamento e cognição: a história e os avanços, a seleção por consequências em ação**. Santo André, ESETEC., v. 11, p. 326-339, 2003. Disponível em: <<http://abpmc.org.br/arquivos/publicacoes/14012300850591ae815c.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.
- BARROS, S.G.; VIEIRA-DA-SILVA, L.M. A terapia antirretroviral combinada, a política de controle da Aids e as transformações do Espaço Aids no Brasil dos anos 1990. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. Especial 3, p. 114-128, set., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v41nspe3/0103-1104-sdeb-41-spe3-0114.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.
- BASSO, L.A.; WAINER, R. Luto e perdas repentinas: Contribuições da Terapia Cognitivo-Comportamental. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, v. 7, n. 1, p. 35-43, 2011. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rbtc/v7n1/v7n1a07.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2019.
- BRASIL. **Boletim Epidemiológico de HIV/aids de 2018**. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde e Programa Nacional de DST e Aids, 2018. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/sites/default/files/pub/2018/66196/boletim_hiv_aids_12_2018.pdf>. Acesso em: 29 set. 2019.
- BRASIL. **Indicadores e dados básicos de monitoramento clínico de HIV**, até 31/12/2018. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <<http://indicadoresclinicos.aids.gov.br/>>. Acesso em: 29 set. 2019.

- CHAVES AFONSO, S.B. Sobre a morte e o morrer em Kluber Ross (1985). **Resenhas Book Reviews**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n9/v18n9a33.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2019.
- COOPER, J.M.; MICHELOW, I.C.; WOZNIAKA, P.S.; SÁNCHEZ, P.J. Em tempo: a persistência da sífilis congênita no Brasil: mais avanços são necessários! **Rev. Paul. Pediatr.**, v. 36, n. 3, p. 251-253, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rpp/v34n3/pt_0103-0582-rpp-34-03-0251.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.
- DRUMMOND DE ANDRADE, C. José. **Poesia Primata**, 1942. Disponível em: <<https://www.poesiaprimata.com/carlos-drummond-de-andrade/carlos-drummond-de-andrade-jose-1942/>>. Acesso em: 29 set. 2019.
- GOULART, S. MEIRELLES, B.H.S.; COSTA, V.T.; PFLEGER, G.; SILVA, L.M. Adesão à terapia antirretroviral em adultos com HIV/aids atendidos em um serviço de referência. **Rev. Min. Enferm.** n. 22, e-1127, 2018. Disponível em: <<http://www.reme.org.br/artigo/detalhes/1258>>. Acesso em: 3 out. 2019.
- GRANGEIRO, A.; ESCUDER, M.M.L.; CASTILHO, E.A. Magnitude e tendência da epidemia de Aids em municípios brasileiros 2002-2006. **Revista de Saúde Pública**, v. 44, n. 3, p. 430-440, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300006>. Acesso em: 30 set. 2019.
- GRANTHAM, M. R. E agora, José? A pontuação pelo viés das noções de falta e excesso. Fórum Linguístico, **Revista de Linguística**, Florianópolis, UFSC, v. 14, número especial, p. 25-31, nov., 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/forum/article/view/1984-8412.2017v14nespp2501>>. Acesso em: 7 set. 2019.
- GUIMARÃES, M.D.C.; CARNEIRO, M.; ABREU, D.M.X.; FRANÇA, E.B. Mortalidade por HIV/Aids no Brasil, 2000-2015: motivos para preocupação? **Rev. Bras. Epidemiol.**, n. 20, Suppl. 01, maio, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/rbepid/2017.v20suppl1/182-190/>>. Acesso em: 3 out. 2019.

- HIPÓLITO, R.L.; OLIVEIRA, D.C.; COSTA, T.L.; MARQUES, S.C.; PEREIRA, E.R.; GOMES, A.M.T. Qualidade de vida de pessoas convivendo com HIV/aids: relação temporal, sociodemográfica e perceptiva da saúde. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, n. 25, e2874, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v25/pt_0104-1169-rlae-25-2874.pdf>. Acesso em: 2 out. 2019.
- LUPPI, C.G.; GOMES, S.E.C.; SILVA, R.J.C.; UENO, A.M.; SANTOS, A.M.K.S.; TAKAHASHI, A.T.R.F. Fatores associados à coinfeção por HIV em casos de sífilis adquirida notificados em um Centro de Referência de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids no município de São Paulo, 2014. **Epidemiol. Serv. Saude**, Brasília, v. 27, n. 1, e20171678, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ress/v27n1/2237-9622-ress-27-01-e20171678.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.
- MENEZES, A.M.F.; ALMEIDA, K.T.; NASCIMENTO, A.K.A.; DIAS, G.C.M.; NASCIMENTO, J.C. Perfil epidemiológico das pessoas soropositivas para HIV/aids. **Rev. Enferm**, Recife, UFPE, *on line*, v. 12, n. 5, p. 1225-1232, maio, 2018. <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view/230907>>. Acesso em: 2 out. 2019.
- OLIVEIRA, C. L. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. **Revista Travessias**, São Paulo, Ed. 04, s/d.
- ORLANDI, E. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas, São Paulo, 1999.
- SCHUELTER-TREVISOL, F.; PUCCI, P.; JUSTINO, A.Z.; PUCCI, N.; BARRETO DA SILVA, A.C. Perfil epidemiológico dos pacientes com HIV atendidos no sul do Estado de Santa Catarina, Brasil, em 2010. **Epidemiol., Serv. Saúde**, Brasília, v. 22, n. 1, mar., 2013. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&-pid=S1679-49742013000100009>. Acesso em: 30 set. 2019.

UNAIDS. **Você sabe o que é HIV e o que é aids?** Disponível em: <<https://unaids.org.br/2017/03/voce-sabe-o-que-e-hiv-e-o-que-e-aids/>>. Acesso em: 30 set. 2019.

WAGNER, T.M.C.; BOSI, D.R. Mulheres com HIV/AIDS: reações ao diagnóstico. **Contexto Clínic.**, São Leopoldo, v. 6, n. 2, dez., 2013. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-34822013000200010>. Acesso em: 29 set. 2019.

ZANON, B.P.; ALMEIDA, P.B.; BRUM, C.N.; PAULA, C.C. PA-DOIN, S.M.M.; QUINTANA, A.M. Revelação do diagnóstico de HIV dos pais. **Rev. Bioét.** (Impr.), v. 24, n. 3, p. 557-566, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/bioet/v24n3/1983-8042-bioet-24-03-0557.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.

EM TEMPOS DE CRISE E EM UM CENÁRIO CONSERVADOR, COMO FICAM OS DIREITOS SOCIAIS? UM OLHAR SOB A POLÍTICA DE SAÚDE

Rebel Zambrano Machado

Introdução

A Constituição Federal introduziu a Seguridade Social como modelo de Proteção Social, composta pelas políticas sociais de saúde, previdência e assistência. A concepção adotada é a de universalização da proteção social, através de um conjunto de políticas públicas. A garantia de segurança social vislumbra o entendimento do direito à Proteção Social de cidadania.

Nesse sentido, o artigo trata a temática dos direitos sociais, sem esgotá-la, fazendo um recorte sob a perspectiva do princípio da universalidade, presente na concepção constitucional das políticas sociais brasileiras. Complementa a análise em um contexto de crise orgânica e com o recrudescimento do conservadorismo, com o objetivo de contextualizar a realidade social contemporânea e os reflexos para as políticas sociais no Brasil. Tal dimensão guarda importância direta na medida em que o recorte das mudanças que vem sendo implementadas nesse escopo se traduzem em retrocesso para os avanços já acostados na Constituição.

Em momentos importantes de crise financeira, como a que estamos vivenciando, agudiza-se ainda mais a relação entre a política de saúde, assim como as demais políticas sociais, e a economia, já naturalmente tensionada, visto que o governo entende as políticas sociais na perspectiva de

gasto e não exatamente de produção. Na crise, a área econômica governamental impõe limites ou cortes mais severos aos gastos sociais, inclusive na saúde, sob o argumento da preservação do equilíbrio financeiro. Essa estratégia não deixa de estar atrelada às mudanças ao modelo de Proteção Social brasileiro, evidenciando um recorte conservador em sua essência em um contexto de Estado mínimo.

Os eixos de análise centram-se no princípio da universalidade inscrito em relação aos direitos sociais da população e como dever do Estado e, em contraponto a isso avança a focalização, entendida como um modelo de intervenção governamental, com recorte para parte da população.

Outro eixo é a do modelo assistencial adotado com forte orientação para os níveis secundário e terciário em oposição ao modelo da APS como estratégia de organização do sistema de saúde, bem como o perfil epidemiológico, a transição epidemiológica e a carga de doenças da população, questão que pode ser entendida como uma ruptura do postulado de coerência (Testa, 1992).

De outro modo a Emenda à Constituição 95, em 2017, instituiu o novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros. A mudança constitucional criando um teto para os gastos sociais e desvinculando-os do PIB, ou seja, da receita teve como objetivo frear a trajetória de crescimento dos gastos pretendendo equilibrar as contas públicas.

A imposição de um limite anual para as despesas primárias e a definição de correção pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) representa um impacto negativo para investimentos na área social, mas com fortes restrições para as políticas da educação e de saúde, abrindo espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação gradativa de seu caráter universal, abalando, assim, o modelo de Proteção Social brasileiro, legitimando o modelo de Estado mínimo.

Conservadorismo Moderno

O pensamento conservador nunca esteve tão em evidência no Brasil; no entanto, o conservadorismo não apresenta atributos universais únicos, varia de acordo com o espaço e a época. No entanto, ao que se refere ao seu escopo valoriza a tradição, a hierarquia, a autoridade e os direitos de propriedade.

Os conservadores acreditam na existência de uma ordem natural, portanto de um estado de coisas natural. Eles não acreditam em coisas como as leis econômicas. A ignorância da ciência econômica não altera o fato de que existem inflexíveis leis econômicas. É preciso considerar que nenhum desejo ou pensamento mágico pode fazer com que tais leis desapareçam (HOPPE, 2017).

A formação do pensamento conservador moderno tem em sua ordem o fundamento na sociedade de classes e é nesse contexto que se desenvolve. Esse pensamento “(...) não é intemporal, a-histórico e encontrável em qualquer sociedade” (NETTO, 2011, p. 40). Trata-se de situá-lo como um movimento teórico, cultural e político necessário à preservação da sociedade capitalista, que terá a cada período histórico formas e expressões distintas, mas que se manifesta na contemporaneidade, nem sempre como conservadorismo, na medida em que ele oculta e procura escamotear sua raiz e seus conteúdos conservadores.

“O conservadorismo, tanto clássico, quanto contemporâneo, renúncia aos modernos ideais de democracia e justiça social”²⁷ (SOUZA, 2015, p. 7). Abarca o conceito de totalitarismo, que apresenta uma visão de mundo “[...] que encastela o significado ontológico do tempo presente, esvaziando-o do devir histórico” (SOUZA, 2015, p. 8), ou seja, traduzindo-se em um desprezo historicista. Esse conceito de totalitarismo, desde quando surge em meados do século XX, tem se constituído como o cerne da tradição conservadora moderna.

Os conservadores modernos, munidos com esse conceito, reclamam-se como prudentes defensores do presente democrático (burguês) contra as “perigosas e violentas utopias” (fascismo e comunismo) que, além de partilharem bucólicas concepções de natureza humana, costumam não poupar vidas humanas em busca de sua idealizada “perfeição humana” (COUTINHO, 2014, p. 30).

O conservadorismo moderno crê em uma forma característica de pensamento e experiência prática e é produto de uma situação histórico-social específica: a sociedade de classes em que a burguesia emerge

27 “[...] Justiça caracterizada por desejos meramente subjetivos de igualdade” (SOUZA, 2015, p. 116).

como protagonista do mundo capitalista. “É este, segundo Mannheim, o ambiente sociológico do conservadorismo, isto é, do tradicionalismo tornado consciente como um contra movimento [...]” (IAMAMOTO, 1992, p.22), portanto como um estilo de pensamento.

É comum entre os conservadores a importância dada à religião; a valorização das associações intermediárias situadas entre o Estado e os indivíduos (família, aldeia tradicional, corporação) e a correlata crítica à centralização estatal e ao individualismo moderno; o apreço às hierarquias e a aversão ao igualitarismo em suas várias manifestações; o espectro da desorganização social visto como consequência das mudanças vividas pela sociedade ocidental (FERREIRA, BOTELHO, 2010, p. 11-12)

Dentre as peculiaridades do pensamento conservador moderno deparamos com a crescente vocação para o passado para elucidar e justificar os processos mantedores à ordem social. Esse legado tende a ser sempre revisto e ampliado ou aperfeiçoado de acordo com os contornos que assume a sociedade capitalista. Os conservadores defendem a ordem existente, qualquer que seja a sua natureza política, contra o caos e a reforma. Essa contingência associada a um panorama de crise sugere ceifar os avanços dos direitos sociais já conquistados pela população.

O cenário de Crise

As transformações operadas no capitalismo mundial, particularmente a partir de 1970, refletem-se na gravidade da desigualdade estrutural. O pensamento dominante no capitalismo moderno – a ideologia neoliberal – cumpre a função social de defesa das transformações operadas na vida social pela ofensiva do capital. A sociedade burguesa, constituída na propriedade privada dos meios de produção, é justamente o que oferece acostamento para a reprodução de um paradigma instituído na posse privada de tudo. O processo de mundialização do capital – e a implantação das políticas neoliberais

[...]em todas as suas consequências – implicaram o empobrecimento e a desmobilização política dos trabalhadores: contribuíram

para a crise dos partidos e das entidades de classe dos trabalhadores, e, com o fim das experiências socialistas, para que a apologética capitalista propagasse o seu triunfo, anunciando o ‘fim da história’(BARROCO, 2011, p. 207).

Aloja-se no sistema capitalista e em sua economia mundial algo muito além de uma crise econômica, uma crise de paradigma, tratando-se, portanto, de uma crise orgânica²⁸. Para Gramsci, esta última, ocorre no momento em que as “contradições inconciliáveis na estrutura” – derivadas do desalinhamento entre o avanço revolucionário das forças produtivas e a conservação de antigas relações sociais de produção – não são mais contidas dentro dos limites impostos pela superestrutura. Rompem-se, assim, os laços entre estrutura e superestrutura, e o bloco histórico ameaça desagregar-se completamente, abrindo um período histórico de convulsões políticas, econômicas e sociais (GRAMSCI, 2002).

Um segundo aspecto não menos importante da crise orgânica entendida aqui é o seu viés político, que, conforme Gramsci, é a propriedade basilar da crise em uma sociedade ocidental. Ela manifesta-se no plano superestrutural (ideológico-político) como uma “crise de autoridade”, ou como uma “crise de hegemonia”, explicada por Gramsci na nota § 23 do Caderno 13 e expressa a seguir.

Assim, a crise é abalizada pela “[...] perda dos referenciais erigidos sob o paradigma do *fordismo*, do *keynesianismo*, do *Welfare State* e das grandes estruturas sindicais e partidárias [...]” (MOTA, 2012, p. 3). Em relação à crise de 2008²⁹, também com a mesma extensão, e considerando-se a tese de Gramsci sobre crise, constata-se que não se trata de uma simples

28 As reflexões teórico-metodológicas de Gramsci relativas às crises estão presentes no Caderno 13 (1932-1934), com destaque para as notas §17, §23 e §24. Gramsci anota que uma crise deve ser analisada não apenas como fenômeno imediato e conjuntural, mas como um movimento orgânico, considerado na multiplicidade dos seus componentes e nas suas dimensões globais (GRAMSCI, 2000).

29 A partir do ano de 2008 o cenário econômico mundial passou a viver uma crise como não se observava desde a Grande Depressão de 1929, quando o capitalismo viveu sua pior crise econômica. Diferente das anteriores essa se tratou de uma **crise financeira**, dessa forma, representou um colapso no sistema global de especulação econômica para a obtenção de lucros. Essa crise de 2008 teve o seu ápice com o estouro da chamada “**bolha imobiliária**” nos Estados Unidos.

crise cíclica do capitalismo, está-se “[...] senão frente a uma crise geral do capitalismo” (GOMES, ROJAS, 2017).

Em conjunturas de crise econômica, diante de um quadro recessivo e somado à política de contenção do déficit público, o gasto social sofre impacto negativo, como o que se observa no cenário brasileiro. Assim, expressam-se as contradições entre a imperativa ação do Estado e quanto ao padrão de produção e circulação como uma exigência do sistema mundializado.

As reformas implementadas no País, particularmente a reforma fiscal, sedimenta-se a partir de um modelo de austeridade fiscal, já adotado em alguns Países. Estudos e análises³⁰ do uso de tal estratégia demonstram um custo social gigantesco e que ela não apresentou os benefícios esperados (Rossi, Dweck, 2016). No caso brasileiro³¹ as medidas de autoridade estão relacionadas à adoção de políticas que exigem grandes sacrifícios da população, seja porque “[...] aumentam a carga tributária seja pela implementação de políticas que restringem a oferta de bens e serviços públicos, em razão do corte de despesas, afetando de forma significativa os estratos mais vulneráveis da população” (VIEIRA, SANTOS, 2016, p. 6-7).

Em síntese, a reforma fiscal encaminhada pelo governo em 2017 não se tratou de um plano de estabilização fiscal, mas fundamentalmente um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. No plano macroeconômico, a reforma também poderá ser um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal de longo prazo.

Em consequência, têm-se, a partir disso, diferentes formas de encaminhamento das políticas econômicas, realizando reajustes e reordenamentos internos e externos sempre que as exigências do capital se fazem necessárias e com diferentes respostas às refrações da questão social impostas pela dimensão de uma crise orgânica.

30 Pesquisas que apontam o fenômeno na Grécia, Irlanda, Portugal, Chipre e Espanha (Kentikelenis, 2015). Países europeus que receberam empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI) tiveram maior probabilidade de adotar tais medidas, reduzindo seus orçamentos da saúde. A redução do gasto do governo com proteção social tem sido associada ao aumento da pobreza e da desigualdade, com consequências também para a saúde das populações (Labonté e Stuckler, 2015).

31 No plano econômico trata da política de ajuste com base na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento e promotor do bem-estar.

A crise, antes de ser política, ética ou econômica, é social, ou seja, é uma desorganização intensa nos fluxos interativos da convivência social, uma agitação que atrapalha as opções de novos caminhos. A crise só se faz sentir na vida e na convivência social porque é uma alteração da confiança ampliada socialmente.

A recessão econômica, agravada por uma política de austeridade, produziu milhões de desempregados. Conforme dados do segundo trimestre de 2018 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, o total de trabalhadores desempregados, desalentados (isto é, que já deixaram até de procurar emprego) e subocupados (trabalham menos de 40 horas por semana e gostariam de trabalhar mais) já alcançam 27,7 milhões de pessoas, o que corresponde a 24,7% da força de trabalho (IBGE, 2018). Isso vem refletindo-se na queda da renda dos trabalhadores, com o desemprego comprimindo o orçamento familiar de modo sensível.

Então, ao pensar-se a crise no Brasil, a realidade convoca que se analise a trama de aspectos interligados – políticos, econômicos, financeiros, sociais – como uma crise orgânica em movimento, considerando-se a variedade dos seus enredos, bem como as suas dimensões. Nessa perspectiva, entende-se a crise iniciada como orgânica, pois suas dimensões se alastram interna, externa e horizontalmente.

As grandes inflexões estruturais na história brasileira foram provocadas por decisões tomadas em momentos de grande crise e desafio nacional e até mesmo internacional (FIORI, 2015). As soluções para a crise social mais profunda – com todas as suas consequências éticas, político-institucionais e econômicas – não virão de novos arranjos políticos de ocasião, mas passam necessariamente por uma eleição que coloque a política como fulcro das soluções. Esse panorama descrito apresenta impacto nas políticas sociais e, particularmente, na política de saúde, o que se procura refletir a seguir.

A política de Saúde: como uma política de Proteção Social

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. “[...] a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como

coletivamente relevante” (SECCHI, 2010, p. 2), portanto, também este é o alvo da política de saúde.

As políticas sociais conforme Hofling (2001) se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. O recorte de análise, desde o período da redemocratização do país, sugeriu que o foco principal da política social conforme Gough (2003) voltou-se prioritariamente para satisfazer as necessidades de lucro do capital, como condição universal e necessária para a completa sobrevivência do capitalismo.

A política social no contexto atual do capitalismo brasileiro, não está em relação a suas definições e rumos imune a “[...] influências internacionalmente hegemônicas, que embora se processem de forma diferenciada, não estão desconectadas” (PEREIRA, 2012, p. 729). Portanto, isso quer dizer que as mudanças observadas, tanto no que se refere aos fundamentos e práticas, “[...] não ocorrem de forma isolada, unilateral e autônoma” (PEREIRA, 2012, p. 729). Ao fim e ao cabo se referem à parte do movimento mundial de reestruturação capitalista, com início na década de setenta do século passado, sustentada no credo neoliberal, influenciando o Brasil e que privilegia o mercado como agente principal do bem-estar dos indivíduos.

A política de saúde para Fleury e Ouverney (2012) se encontra na interface entre Estado, sociedade e mercado. Essa política social apresenta uma dinâmica própria complexa e de extrema importância no desenvolvimento do sistema de proteção social, tendo em vista que a partir dessa lógica que o sistema adquire forma concreta e age diretamente sobre a realidade social. Como as demais políticas sociais, a saúde está sujeita a múltiplos determinantes, frequentemente contraditórios. Assim como, esta política abarca aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, estratégicos, ideológicos, teóricos, técnicos, culturais, entre outros, o que significa ser extremamente complexo isolar a participação de cada um desses elementos em momentos determinados (Fleury, Ouverney, 2012).

As estratégias praticadas pelos Estados nacionais e acompanhadas pelo Brasil a partir da segunda metade da década de 1990 traduziram-se

em uma contrarreforma³² não viabilizando os avanços necessários para concluir e regulamentar as Leis estruturantes do SUS (BRAVO et al., 2015). Esse movimento representou a diminuição do público e ampliação dos interesses privados, repercutindo na abrangência e na forma do conjunto das políticas públicas e, também, portanto do sistema Proteção Social. Essa perspectiva determina, portanto, reflexo sob os direitos à saúde do cidadão.

É preciso considerar conforme Pereira (2012) que vários dispositivos demarcadamente com perfil social-democrata, aprovados na Constituição Federal de 1988 no Brasil tais como: a ampliação de direitos sociais, a universalização da cobertura destes e com o compromisso de garantia deles, nasceram quando o neoliberalismo adentrava no país e os negava por princípio. Isso desencadeou um combativo processo de desfiguração das conquistas sociais previstas na Constituição, iniciando pelas leis complementares e ordinárias (Fagnani, 2005). Na perspectiva da seguridade social, pode ser acurado no funcionamento de forma cada vez mais precarizada das políticas de saúde, previdência e assistência social, que compõem esse sistema, o que descaracteriza os avanços projetados e garante o perfil conservador nessa proteção no País.

O modelo assistencial e a crise contemporânea do Sistema de Saúde

Para evitar a fragmentação do sistema³³ e garantir a implementação dos princípios do SUS, particularmente quanto aos seus princípios doutrinários – integralidade, equidade e universalidade, – e as mudanças na situação de saúde da população, foi necessário repensar a organização e funcionamento deste sistema. Para tanto, um conjunto de mudanças, complementando o marco regulatório, estão sendo regulamentadas e introduzidas.

32 De acordo com orientações do Banco Mundial e baseado no diagnóstico da necessidade de um Estado Mínimo, com a redução de suas funções, inclusive na área social, deve repassar ao mercado a responsabilidade de execução.

33 “Os sistemas fragmentados de atenção à saúde são aqueles que se desorganizam por meio de um conjunto de pontos de atenção à saúde, isolados e incomunicados uns dos outros e, que, por consequência, são incapazes de prestar uma atenção contínua à população” (BRASIL, 2015, p.23).

Outra questão fundamental que deve ser considerada na análise da Política de Saúde é o momento de transição demográfica e mudanças epidemiológicas e que expressa à carga de doenças em anos de vida perdidos ajustados por incapacidade, que vem ocorrendo no mundo desenvolvido e, mais aceleradamente, nos países em desenvolvimento indicando um crescimento substancial das condições crônicas, especialmente das doenças crônicas. Transição que deve ser entendida como mudanças “[...] na frequência, na magnitude e na distribuição das condições de saúde e que se expressam nos padrões de morte, morbidade e invalidez [...]” (BRASIL, 2015, p.13) e, se associa a “[...] outras transformações demográficas, sociais e econômicas” (SANTOS-PRECIADO et. al., 2003, p.145), que caracterizam uma população específica, mas também outras em função do conjunto de transformações.

Essa situação epidemiológica singular dos países em desenvolvimento – define-se por alguns atributos fundamentais: a superposição de etapas, com a persistência concomitante das doenças infecciosas e carenciais e das doenças crônicas; as contratransições, movimentos de ressurgimento de doenças que se acreditavam superadas e as doenças reemergentes, como a dengue e febre amarela; a transição prolongada e a falta de resolução da transição em sentido definitivo; a polarização epidemiológica, representada pela agudização das desigualdades sociais em matéria de saúde; e o surgimento das novas doenças ou enfermidades emergentes (MENDES, 1999, p. 52).

Portanto, é fundamental a sintonia entre essas necessidades e a forma de organização do sistema, isto se traduz no Postulado de Coerência o qual deve fundamentar o planejamento e a organização dos sistemas de saúde interpretando os “[...] problemas de saúde enquanto problemas sociais e sua compreensão e análise do Poder, na sociedade e no setor (GIOVANELLA, 1990, p. 130). Para Testa (1992) o enfrentamento dos problemas de saúde deve superar limites setoriais e devem contemplar o contexto social analisado e interpretado em sua totalidade rompendo com análises parciais.

Um dos componentes importantes da crise contemporânea do Sistema de Saúde e que antagoniza com o Postulado de Coerência é conforme

Brasil (2014) a não observação da situação da tripla carga de doenças – infecções, desnutrição e problemas de saúde reprodutiva; crescimento das causas externas; forte predominância relativa das doenças crônicas e de seus fatores de risco (tabagismo, inatividade física, uso excessivo de álcool e outras drogas e alimentação inadequada) – com um sistema voltado preferencialmente às condições agudas e ainda sustentando um forte foco na oferta e não nas necessidades de saúde.

O direito à Saúde

No curso do século XX se estabelece uma relação mais próxima entre Estado e Sociedade e entre políticas públicas e direitos de cidadania, como produto de movimentos democráticos. Com uma maior intervenção do Estado, desempenhando papel regulador da economia e da sociedade. Nesse período, apoiado pelas ideias e recomendações de John Maynard Keynes³⁴ de que era necessário intervir na economia para assegurar a flutuação dos níveis das atividades econômicas, de consumo e de emprego. Com reflexos firmados em compromissos com o pleno emprego, com o ingresso e/ou ampliação de diferentes serviços sociais de caráter universal, bem como o estabelecimento de uma rede de segurança capaz de garantir melhores padrões de vida.

A bem da verdade no Brasil desde a Era Vargas mantém-se a política econômica baseada na matriz com meta de crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa do Estado, como base da economia e o consequente aumento do consumo.

É preciso considerar para a análise que vários dispositivos demarcadamente com perfil social-democrata, aprovados na Constituição Federal de 1988 no Brasil, tais como: a ampliação de direitos sociais, a universalização da cobertura destes e com o compromisso de garantia deles, nasceram quando o neoliberalismo adentrava no país e os negava por princípio (Pereira, 2012). Isso desencadeou um combativo processo de desfiguração das conquistas sociais previstas na Constituição, iniciando pelas leis complementares e ordinárias (Fagnani, 2005), traduzindo-se em um movimento de contrarreforma.

34 Economista inglês pioneiro das teorias macroeconômicas.

A política social, ao ter garantidos direitos e deveres, foi responsável não só pelo aumento do gasto público na área social, mas também pela complexificação da relação entre Estado e sociedade (PEREIRA; STEIN, 2010). Por isso, as políticas sociais assumiram conotação histórica, institucional e normativa, diferentemente do ocorrido em períodos anteriores. A universalidade enquanto princípio talvez seja o que melhor caracteriza essa relação no sentido de buscar a materialização desses direitos, particularmente na saúde.

No Brasil, antes de se consolidar um modelo institucional capaz de assegurar, de fato, um padrão de proteção social universal, fortaleceram-se estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social orientadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (PEREIRA, STEIN apud BOSCHETTI et. al., 2010, p. 70)

A esse despeito as políticas sociais vão criando critérios de inclusão e/ou segmentos prioritários a serem beneficiados, introduzindo a focalização como estratégia, por ser mais racional do que a universalidade. Nessa perspectiva, o papel do Estado é retomado e as ideias cunhadas no ideário neoliberal e de padrão do estado mínimo são assumidas e, que por isso, precisam ser desvendadas, posto que com o conservadorismo essas ideias se concretizam de forma muito mais claramente no contexto brasileiro.

A discussão posta hoje é de que não é possível manter o princípio da universalidade, também, no caso da política de saúde, pois ele impõe um gasto público além dos patamares possíveis. Isso deve ser associado a crise financeira que já perdurava internacionalmente, mas é sentida no Brasil fortemente a partir de 2015, com forte impacto na capacidade do gasto.

Esse movimento de crise econômica, ainda é acompanhado de uma grave crise institucional e política no País, o que parece terreno propício para introduzir mudanças nos direitos já assegurados. Os direitos conquistados na política de saúde precisam ser materializados, sob a perspectiva de acesso, acessibilidade e de sua ampliação, nessa lógica, portanto, ampliando o gasto e qualificando-o para que se possa pensar em uma política de saúde que atenda com qualidade as necessidades dos cidadãos.

Considerações Finais

Embora o discurso político no Brasil, ainda trate a garantia do preceito da universalidade como direito do cidadão, em relação às políticas públicas sociais, muitos têm sido os artifícios no sentido de redução desses. Ao fim e ao cabo a concepção de Estado mínimo adotada no País determina importantes impactos nas políticas sociais, descaracterizando os avanços já conquistados.

A adoção da estratégia de focalização³⁵ se presta bem a essa perspectiva de análise, qual seja a de que os destinatários são os indivíduos e/ou setores classificados como pobres estruturais. Nesse sentido, determina perfis, segmentos, faixas etárias, entre outros, para priorizar esses recortes, em detrimento do preceito da universalidade. Não difundiu a focalização, escamoteando-a e não a tratando como redução de direitos sociais, fundamentando com a necessidade de ajustar e tornar mais eficiente o gasto social. As políticas de focalização além de serem promovidas pelo objetivo de eficiência e eficácia estão subordinadas a um esquema de acumulação flexível e a um sistema que enfatiza o econômico, excluindo o social.

Sob outra perspectiva o modelo de austeridade impresso na Reforma Fiscal, aprovada em 2017, com o direcionamento para os gastos primários e refletindo nas políticas de saúde e de educação, o que também pode ser computado para a progressiva redução de direitos. O panorama para os próximos 20 anos é de uma redução drástica de recursos ampliando o subfinanciamento em relação ao aumento das necessidades de saúde da população. A conta para conter os gastos públicos primários será paga pela população que nos próximos 20 exercícios financeiros terão um teto de gastos não mais atrelado a receita, mas a um indexador para cálculo da inflação do ano anterior.

Outro aspecto que acaba por incidir nos direitos está relacionado à organização dos serviços do sistema de saúde, com foco nas doenças e agravos de condições agudas e ênfase na atenção terciária e na oferta e não nas necessidades de saúde, contrariando o modelo preconizado com forte

35 Para controlar o gasto social e resolver a crise fiscal do Estado causada pelo modelo de distribuição universal implementado pelo Estado de Bem-Estar, articula-se o Modelo de Focalização em matéria de Políticas Sociais, regulado por um Estado Mínimo no que diz respeito às suas funções sociais.

orientação para organização do sistema a partir da Atenção Primária e como porta de entrada preferencial ao SUS. Por isso, o modelo assistencial a ser mudado é entendido como um dos fatores da crise contemporânea na política de saúde, posto que existe a ruptura do Postulado de Coerência (Testa, 1992), que destaca a necessidade de existir uma relação necessária entre propostas, métodos para alcançá-las e organização, a fim de garantir coerência e encontrar estratégias de manutenção dos princípios e diretrizes consignados para o SUS.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. A crise contemporânea dos modelos de atenção à saúde. Brasília: **CONASS**, 2014. 171p.

_____. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2012.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Atenção Primária e as redes de atenção à saúde. Brasília: **CONASS**, 2015. 127p.

BARROCO, Maria Lucia S. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n106/n106a02.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRAVO, Maria Inês Souza, et. al. Editorial. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 123, p. 397-406, jul./set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n123/0101-6628-ssoc-123-0397.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

- COUTINHO, João Pereira. **As ideias conservadoras**: explicadas a revolucionários e reacionários. São Paulo: Três Estrelas, 2014.
- FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) — Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2005.
- FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André. Revendo o pensamento conservador. In: FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André (Org.). Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2010. (**Col. Pensamento Político-Social, v.3**).
- FIORI JL. Longa duração e incerteza. **Carta Maior 2015**; 28 jun. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Longa-duracao-e-incerteza/33850>>. Acesso em: 21Jul. 2015.
- FLEURY, Sônia; OWERNEY, Assis Maford. Política de Saúde: uma política social. IN: GIOVANELLA, Lúgia (Org.). **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. 2 ed. Ver. e amp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012, 1100 p.
- GIOVANELLA, Lúgia. Planejamento Estratégico em Saúde: uma discussão da abordagem de Mário Testa. **Cadernos de Saúde Pública**. RJ, vol.6 no.2 Rio de Janeiro, Apr./June., 1990. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v6n2/v6n2a03.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- GOMES, Cláudia Maria Costa; ROJAS, Gonzalo Adrián. **Revista da Faculdade de Serviço Social** da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. EM PAUTA, Rio de Janeiro, 2017 - n. 39, v. 15, p. 17 – 32. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/30374/21540>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- GOUGH, Ian. **Capital global, necesidades básicas y políticas sociales**. Madrid/Buenos, 2003.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES** [online]. 2001, vol.21, n.55, pp.30-41.
- HOPPE, Hans-Hermann. Sobre o conservadorismo e o libertarianismo. Ludwig von Mises Institute. 13 jun de 2017. Disponível em: <https://rothbardbrasil.com/sobre-o-conservadorismo-e-o-libertarianismo/>. Acesso em: 06 jun. de 2017.
- IAMAMOTO, Marilda V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. Ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992.
- KENTIKELÉNIS, A. Bailouts, austerity and the erosion of health coverage in Southern Europe and Ireland. *European Journal of Public Health*, v. 25, n. 3, p. 366-67, 2015.
- LABONTÉ, R.; STUCKLER, D. The rise of neoliberalism: how bad economics imperils health and what to do about it. *J Epidemiol Community Health*, v. 0, p. 1-7, 2015.
- MENDES E.V. **As redes de atenção à saúde**. Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.
- _____. **Uma agenda para a saúde**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MOTA, Ana Elizabete. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina, **Configurações** [online], 10 | 2012, posto online no dia 17 fevereiro 2014. DOI: 10.4000/configuracoes.1324. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/1324>>. Acesso em: 24 mar. 2017.
- NETTO, Leila Escorsim. **O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica**. São Paulo: Cortez, 2011, 160p.
- PEREIRA, Potyara A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

- PEREIRA, Potyara A. P., STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete Boschetti. ET. al (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.
- ROSSI, Pedro, DWECK Esther. Saúde Pública. 2Cad. 2016; 32(12):e00194316. Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ. Disponível em:
- SANTOS, Isabela Soares, VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciênc. saúde coletiva**. vol.23 no.7. Rio de Janeiro: July 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.09192018>.
- SANTOS-PRECIADO, Sonia F. (Org.) Et al. La transición epidemiológica de las e los adolescentes em Mexico. **Salud Pública de México**, 45 (sup. 1), p. 140-152, 2003.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. **O conservadorismo moderno: esboço para uma aproximação**. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2015, n.122, pp.199-223. ISSN 0101-6628. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.020>.
- TESTA, Mario. **Pensar em saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

EXPERIÊNCIA NO RASTREAMENTO DE PRÓSTATA EM PACIENTES PSIQUIÁTRICOS, VISANDO MELHORES POLÍTICAS PÚBLICAS EM PSIQUIATRIA

Yara Souza Oliveira

Adrian Oliveira Gutemberg

INTRODUÇÃO

A neoplasia de próstata representa um sério problema de saúde pública no Brasil, em função de suas altas taxas de morbidade e mortalidade, sendo a terceira neoplasia mais comum em homens, e na faixa etária de 70 a 79 anos, passa a ser mais frequente (1, 2, 3). Um aumento na incidência e mortalidade por esse câncer vem ocorrendo possivelmente pelo um envelhecimento populacional (28), o que ressalta a importância de políticas públicas voltada a essa temática. A incidência está ligada a características demográficas sendo mais comum no Sudeste, e ainda relacionada a fatores genéticos (1, 2).

O Instituto Nacional do Câncer estima que, para cada ano do biênio 2018-2019, cerca de 68.220 novos casos de câncer de próstata serão diagnosticados, valores que representam um risco estimado de 66,12 novos casos para cada população de 100 mil homens

Até o início dos anos 80 a maioria dos pacientes com neoplasia de próstata, apresentavam-se ao tempo do diagnóstico com doença já avançada. Entretanto com os programas de detecção precoce e a melhoria do

meio propedêutico, hoje identificamos um número muito maior de lesões ainda localizadas dentro do limite da glândula prostática (4, 5, 6, 7).

Cerca de 60% dos pacientes com câncer de próstata já apresentam doença avançada no momento do diagnóstico e o curso clínico destes pacientes é influenciado por vários fatores e a sua sobrevida varia de meses até dez anos, o que justifica as campanhas para antecipação de tratamento desta doença com relevância social (8, 9).

Em vista disso, A Sociedade Brasileira de Urologia recomenda, até que novas evidências sejam conhecidas, o rastreamento de neoplasia maligna de próstata pela dosagem anual do antígeno prostático específico conhecido como PSA (*Prostatic Specific Antigen*) e o toque retal em homens entre 50 e 80 anos. Nos homens com parentes de primeiro grau com diagnóstico de câncer de próstata o rastreamento pode começar aos 45 anos (27).

Em concordância, A American Cancer Society (ACS) recomenda o exame retal digital como papel auxiliar na chamada “faixa cinza” (2,5-4,0 ng / dL) do exame de PSA, e enfatiza que o examinador deve ter experiência. (26)

A introdução da determinação do antígeno prostático específico (PSA) como teste de triagem, promoveu um advento no diagnóstico de câncer de próstata, especialmente nos estágios iniciais, seguido de uma redução da mortalidade. (26)

No que tange ao paciente psiquiátrico, o movimento da reforma psiquiátrica no Brasil, que se iniciou na década de 70, trouxe entre outras coisas, uma nova ética na assistência do doente mental, com novos modelos de atendimentos e serviços (10, 11).

A Reforma Psiquiátrica brasileira tratou-se de um processo contemporâneo ao Movimento Sanitário impetrado no país nos anos de 1970 em defesa da mudança dos moldes de gestão das práticas de saúde, atenção, ênfase na saúde coletiva, igualdade na oferta dos serviços e protagonismo dos profissionais e usuários dos serviços de saúde nos processos de produção de tecnologia de cuidado e gestão. Embora seja contemporânea da Reforma Sanitária, a Reforma Psiquiátrica teve uma história singular inserida em um cenário internacional de mudanças visando a superação da violência asilar. A Reforma Psiquiátrica pode ser compreendida enquanto um processo social e político complexo, composto de instituições, atores e forças de diferentes segmentos, incidindo em diversos territórios, nas

universidades, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), os conselhos profissionais, no mercado dos serviços de saúde, nas associações de pessoas com transtornos mentais e familiares, nos territórios da opinião pública e do imaginário social e dos movimentos sociais diversos. Entendida enquanto um conjunto de transformações de valores sociais e culturais, nos saberes e práticas, é no cotidiano das relações interpessoais, das instituições e dos serviços que este processo avança, caracterizado por tensões, impasses, desafios e conflitos.

Atualmente, quase 50 anos após o processo da Reforma Psiquiátrica no Brasil, observa-se ainda que a atenção aos pacientes psiquiátricos é negligenciada por diferentes segmentos da sociedade e pelas pesquisas acadêmicas, sendo possível encontrar um acervo ainda restrito de publicações científicas que abordam o cuidado em saúde prestado ao paciente com transtornos psiquiátricos. Assim, trata-se de uma temática ainda pouco debatida no país, seja na esfera de políticas públicas, seja no âmbito acadêmico (29).

São diversos os aspectos que corroboram para que pacientes com comorbidades psiquiátricas sejam menos propensos a receber atenção primária de saúde, como a redução da percepção de dor, dificuldade de acesso e a falta de credibilidade por parte de profissionais. Tais fatores vão influenciar na demora pela busca de serviços de saúde por esses indivíduos, além disso, em geral, há uma tendência, por parte dos hospitais, de recusar esse tipo de paciente em virtude de entraves semelhantes. Neste contexto, é mais frequente a busca pelos serviços de Saúde de emergência, o que acarreta em intervenções mais invasivas como procedimentos cirúrgicos haja vista que, quando busca o acesso a cuidados básicos de saúde, a doença já se encontra em estágio bem avançado (29,30).

Considerando a complexidade desta questão entende-se que pacientes psiquiátricos precisam ter garantido o direito à saúde e ao diagnóstico precoce de doenças. Nesse contexto, a prevenção e o diagnóstico do câncer de próstata devem ser estendidos a esta população. O câncer continua sendo visto como uma doença estigmatizada, que caminha o indivíduo rapidamente para a finitude da sua vida, entretanto, existem diferentes tipos de tratamento para o combate da doença, contudo, a eficácia do tratamento está relacionado a um diagnóstico e, no caso de doentes psiquiátricos, o esforço inicial deve ser o de torná-los sujeitos de fato deste direito.

O rastreamento do câncer de próstata é uma forma de diagnosticar a doença em seu estágio inicial, momento em que o tratamento se torna mais eficaz. Sendo assim, o reconhecimento de que pacientes psiquiátricos tem direito a saúde e ao acesso a exames e tratamento é legítimo que seu atendimento deva ser baseado no respeito enquanto cidadão.

Com esta abertura tivemos a liberdade de demonstrar neste trabalho, como principal objetivo, que o paciente psiquiátrico deve também ter uma atenção para detecção precoce de neoplasia de próstata, evitando complicações desnecessárias e seguindo a mesma recomendação de rastreamento da população masculina em geral (1, 2, 3, 12, 13).

METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido nas dependências no Centro de Reabilitação de Casa Branca, nos anos de 2017 e 2018, com a população masculina psiquiátrica local, envolvendo um número total 389 pacientes. Destes, os que apresentassem algum tipo de alteração, seja PSA elevado e/ou toque retal alterado, foram encaminhados para biópsia de próstata (14, 14, 16). Os pacientes com exames alterados não tinham nenhum tipo de comorbidade que pudesse afetar nossa análise. As biopsias foram realizadas por ultrassom transretal com doze fragmentos, sob sedação com midazolam e fentanil.

Os dados obtidos foram planilhados no Microsoft Excel, e posteriormente processados com a ajuda do software SPSS (Statistical Package for Social Sciences, versão 23).

Os valores encontrados foram analisados e apresentaram uma distribuição não-gaussiana de acordo com o teste de normalidade de Shapiro-Wilk, com $p < 0,05$ (17, 18). Portanto, foram apresentados mediana e intervalo interquartis.

Para avaliar a correlação entre as variáveis PSAD e volume prostático, foi utilizado o coeficiente de correlação ordinal de Spearman, uma vez que os dados se apresentaram fora da distribuição normal (19).

Todo o projeto está em conformidade com os princípios éticos e legais, quer no decurso da investigação quer na publicação, nomeadamente com as recomendações da Declaração de Helsinque.

RESULTADOS

A faixa etária observada no trabalho apresentou mediana de 69 anos, variando de 65,5 a 70 anos. Para os valores de PSA, a mediana encontrada foi de 5,55 (4,6 – 7,9) ng/mL. Do universo de 389 pacientes, apenas 29 foram submetidos a biópsia de próstata.

Tabela 1. Valores para Idade, concentração do antígeno prostático (PSA), relação de PSA (R), volume prostático (VP) e relação PSA por volume da próstata (PSAD) obtidos

Idade	69 (65,5 – 70,0) anos
PSA	5,55 (4,6 – 7,9) ng/mL
R	15 (10 – 19) %
VP	54,3 (26,9 – 68,2) cm ³
PSAD	0,1717 (0,0773 – 0,2162) ng/mL/cm ³

Tabela 2. Achados no toque retal e na biópsia dos pacientes com as respectivas frequências

Exame	Frequência	Resultado
Toque retal	18	Normal
	11	Presença de nódulos
Biópsia	5	Gleason 3+4
	2	Gleason 3+3
	22	Hiperplasia

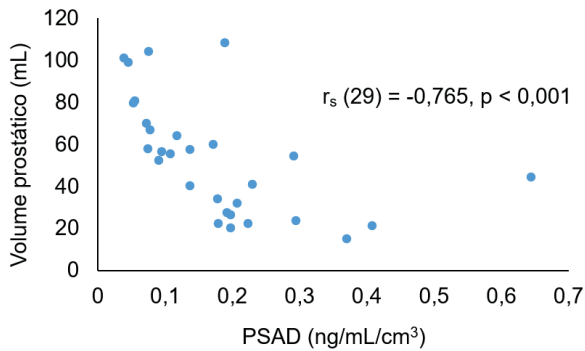


Figura 1. Correlação de Spearman entre volume prostático e o PSAD.

Na figura acima, correlacionamos a densidade dePSA (PSAD), com o volume da próstata. Castro (20), apontou que esta relação poderiaau-

mentar a especificidade do PSA, que em nosso trabalho, apresentou correlação forte e significativa ($r_s = -0,765$, $p < 0,001$).

Obtivemos em anatomopatológicos, sete casos positivos para adenocarcinoma de próstata, com gleasons que variaram de 3+3 até 3+4. Os casos positivos foram devidamente estadiados com cintilografia óssea e tivemos apenas um caso um positivo para metástase óssea. Os sete casos com tumor localizado com radioterapia e um único caso com tumor avançado foi encaminhado para bloqueio hormonal.

DISCUSSÃO

O Brasil está entre os países com altas taxas de incidência de câncer de próstata, segundo Instituto Nacional do Câncer (12). A incidência dessa doença aumenta com o passar dos anos. Diversos fatores são apontados como determinantes; dentre eles, evidenciam-se: A maior expectativa de vida da população, as constantes campanhas de identificação, influências alimentares e ambientais (11, 12).

Essa neoplasia possui uma característica silenciosa em fase inicial o que faz com que seus sintomas não sejam apresentados na maioria dos pacientes ou há uma familiaridade com os sintomas de HPB (hiperplasia prostática benigna), como a dificuldade de urinar ou a necessidade de urinar mais vezes. Quando já se encontra em uma fase mais avançada, sintomas como insuficiência renal, sintomas urinários, dor óssea e infecção generalizada são apresentados (31). Por isso, o rastreamento possui tanta importância, para que o câncer seja diagnosticado precocemente causando menores comorbidades.

Depois do câncer de pele, o câncer de próstata é a neoplasia que ocorre com maior frequência em homens, portanto, trata-se de uma doença relativamente comum mas que, por desconhecimento e/ou por medo, torna-se grande o número de homens que evitam conversar sobre este problema.

A literatura aponta, em diferentes estudos, (29,33,34) que pacientes com comorbidades psiquiátricas não tem acessibilidade aos serviços de saúde pois, são considerados como problemáticos, difíceis, perturbadores, complexos e imprevisíveis, o que dificulta o acesso a um atendimento de qualidade, especialmente quando este ocorre no hospital geral, trazendo

implicações sérias que comprometem a saúde desta população. Um tipo de conduta profissional que fere os valores e princípios sobre os quais assentam a vida em sociedade, não devendo ser aceito como algo natural que, apesar de todo avanço em diferentes áreas do conhecimento, apesar da facilidade com que os profissionais tem acesso à formação e informação nos dias atuais, ser paciente psiquiátrico ainda representa um empecilho para ser visto, pelos serviços que compõe a rede de saúde, para além da condição mental e receber cuidados adequados para o tratamento de problemas que não sejam exclusivos da saúde mental, tendo em vista que, ao contrário também ocorre, ou seja, mesmo que este atendimento ocorra nas dependências de um hospital psiquiátrico, também esta instituição encontra dificuldades para atender comorbidades clínicas que não estejam relacionadas aos transtornos mentais.

O presente trabalho, realizado nas dependências do Hospital Psiquiátrico de Casa Branca constatou, através de screening de próstata, alterações em índices de PSA e positividade para neoplasia, semelhantes a literatura urológica que disserta sobre o tema e sua incidência no território nacional (2, 3, 11).

Os resultados nos levaram a oito pacientes com neoplasia maligna de próstata, desconhecidas até então, e foram beneficiados com diagnóstico precoce.

Comprovadamente, o caso de neoplasia metastática encontrado reforça a necessidade do rastreamento urológico neste grupo. Os tratamentos das neoplasias avançadas se tornam muito mais complexos e dispendioso com repercussões diretas na qualidade de vida do paciente (15, 21, 22).

O grande impacto, foram pacientes psiquiátricos com diagnóstico precoce e tratamento efetivo evitando assim mais uma comorbidade em uma vida tão conturbada de doença mental.

A acessibilidade é um conceito que se torna realidade somente quando a oferta de serviços é democratizada e proporciona impactos na capacidade de ser utilizado pela população. Para tanto, existem duas dimensões que se inter-relacionam quando se pensa na acessibilidade à serviços de saúde, o primeiro diz respeito ao oferecimento do serviço e o segundo ao atendimento das necessidades dos usuários. Portanto, o atendimento a estes pacientes é um desafio que deve ser enfrentado pelas diferentes áreas.

Desta forma, o presente trabalho encontra relevância pela possibilidade de que o mesmo oferece de problematizar e analisar uma questão delicada pois, se não existir um consenso sobre o direito que estes pacientes tem de serem submetidos à exames clínicos e procedimentos adequados para monitorar sua saúde física em instituições psiquiátricas, com a frequência considerada adequada e com a qualidade de atendimento que se espera que um serviço desta natureza seja oferecido, existem questões éticas envolvidas nesta realidade que precisa ser discutida e um corpo de conhecimento científico e acadêmico que precisa ser construído para contribuir com este debate.

Quando refere-se ao câncer de próstata, em específico, uma das metas do Ministério da Saúde é conscientizar a população masculina sobre a importância dos exames preventivos, ampliando a adesão aos serviços já existentes bem como implementar ações voltadas para esclarecer a população sobre as especificidades da doença, focando nos riscos e levando à compreensão dos aspectos positivos que envolvem o rastreamento. É fundamental, desta forma, que a população seja orientada a identificar os sinais transmitidos pela doença e que busque atendimento no Sistema único de Saúde (35).

Por outro lado, o assunto se torna ainda mais negligenciado quando o público a que se refere trata-se de pacientes psiquiátricos que, mesmo nos dias atuais, enfrentam os estigmas que historicamente envolvem a loucura, ou seja, apenas o diagnóstico psiquiátrico se mostra suficiente para rotular o paciente e desconsiderar suas necessidades e seus direitos enquanto cidadão. Sendo assim, é legítimo presumir que exista uma influência negativa das representações sociais na qualidade do cuidado realizado pelos profissionais de saúde. Um preconceito, consciente ou não, expresso de maneiras diferentes, revelados em estereótipos negativos.

Entretanto, ainda não se vê uma política pública efetiva voltada aos pacientes psiquiátricos em relação a prevenção para a neoplasia prostática.

Para que as ações preventivas possam fazer parte do cuidado a saúde do gênero masculino, a necessidade de se adequar os serviços de saúde as demandas dos homens, incorporarem nas práticas dos profissionais a diretrizes e manadas das políticas públicas de saúde, especificamente, dos programas que devem atender o homem de forma integral (11, 12).

Apesar de ainda existirem controvérsias em relação aos méritos do rastreamento de próstata, em nota oficial, a Sociedade Brasileira de Urologia (gestão 2016/2017), mantém sua recomendação que homens a partir de 50 anos devem procurar um profissional especializado para avaliação individualizada, justificando o presente trabalho em pacientes institucionalizados (23, 24).

CONCLUSÕES

O presente trabalho, realizado nas dependências do Hospital Psiquiátrico de Casa Branca, constatou, através de screening de próstata, alterações em índices PSA e positividade para neoplasia, semelhantes à literatura usual.

Concluímos, desta forma que o paciente psiquiátrico, muitas vezes marginalizado e quase sempre com enfoque restrito aos seus distúrbios mentais, está também exposto aos mesmos riscos que a população masculina comum, no que tange a neoplasia de próstata, seus riscos e consequências.

Neste trabalho comprovamos que o doente psiquiátrico tem incidência e prevalência de câncer de próstata, com índices muito próximos a outros grupos masculinos submetidos a screening de próstata, apresentados na literatura médica. Portanto este tipo de paciente, merece a mesma atenção dedicada a sociedade comum, devendo ser devidamente rastreados, em campanhas preventivas, evitando aparecimento de doença avançada, com maiores gastos no tratamento de complicações junto as instituições.

REFERÊNCIAS

- (1) Hering FL, Sroug M. Urologia Diagnóstico e Tratamento. Roca; 1998.
- (2) Bendhack A, Damião R. Guia Prático de Urologia. SBU – Sociedade Brasileira de Urologia. 1st ed. São Paulo: BG Cultural, 1999.
- (3) Matikainen MP, Schleutker J, Morsky P et al. Detection of subclinical cancer by prostate-specific antigen screening in asymptomatic men from high-risk prostate cancer families. ClinCancer Res. 1999; 5:127-9.

- (4) Sociedade Brasileira de Urologia. I Consenso Brasileiro: Câncer de Próstata. II Encontro de Consenso Nacional – HPB – Hiperplasia Prostática Benigna. BG Cultural; 1998.
- (5) Aprikian AG, Bazinet M, Mesherf A, Trudel C, Aronson S, Nachabe M, et al. Family history and the risk of prostatic carcinoma in high groupo of urological patient. J Urol. 1995;154(2):404-406.
- (6) Benson MC et al, prostate specific antigen density: a means of distinguishing benign prostatic hypertrophy and prostate cancer, J Urol. 1992;147(3):815-6.
- (7) Scaletsky R, Koch MO, Ecktein CW, Bickenell SL, Gray GF Jr, Smith Jr Tumor volume and stage in carcinoma of the prostate detected by elevations in prostate specific antigeJ Urol. 1994 Jul;152(1):129-31.
- (8) Jørgensen T, Kanagasingam Y, Kaalhus O, Tveter KJ, Bryne M, Skjorten F, Berner A, Danielsen HE. Prognostic factors in patients with metastatic (stage D2) prostate cancer: experience from the Scandinavian Prostatic Cancer Group Study-2. J Urol. 1997 Jul;158(1):164-70.
- (9) Theodorescu D, Broder SR, Boyd JC, Mills SE, Frierson HF Jr. p53, bcl-2 and retinoblastoma proteins as long-term prognostic markers in localized carcinoma of the prostate. J Urol. 1997 Jul;158(1):131-7.
- (10) Rodrigues LR. “Só quem sabe de doença dele é Deus” – O Significado da doença mental no contexto cultural. [dissertation]. Ribeirão Preto: Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto USP; 2001.
- (11) Rodrigues CR. Reificação e saúde mental: representações de profissionais pacientes e seus cidadãos. [dissertation]. Ribeirão Preto: Faculdade de Medicina da USP; 2001.
- (12) Instituto Nacional do Cancer José Alencar Gomes da Silva. [internet] Estimativa 2014: Incidência de câncer no Brasil. Rio de Janeiro: INCA; 2014. [citado 2014 Mar 18]. Available from: <http://www.inca.gov.br/estimativa/2014/estimativa-24012014.pbf>.
- (13) Djulbegovic M, Beyth RJ, Neuberger MM, Soffs TL, Vieweg J, Djubegovic B et al. Screening for prostate cancer: systemat-

- ic review and metaanalysis of randomised controlled trials. *BMJ*. 2010;341:c4543.
- (14) Reis RB; Cassini MF. [internet] Antígeno Prostático Específico (PSA). [citado 2017 April 11] Available from: <http://www.researchgate.net/>
 - (15) Nascimento EP, Florindo AA, Chubaci RYS. Exame de detecção precoce de câncer de próstata na terceira idade: conhecendo os motivos que levam ou não a sua realização. *Revista Baiana de Saúde Pública*. 2010;34(1):7-18.
 - (16) Nassif AE, Radaelli MR, Lins LFC, Angelo VF. Utilização do Antígeno Prostático Específico no Diagnóstico do Câncer de Próstata. *Brazilian Journal of Surgery and Clinical Research*. 2014;5(2):17-21.
 - (17) Shapiro SS, Wilk MB. An analysis of variance test for normality (complete samples). *Biometrika*. 1965;52(3-4):591-611.
 - (18) Royston P. Approximating the Shapiro-Wilk W-test for non-normality. *Statistics and Computing*. 1992;2(3):117-119.
 - (19) Hollander M, Wolfe D. *Nonparametric Statistical Methods*. Ed. John Wiley and Sons: 1999.
 - (20) Castro HAS, Iared W, Shigueoka DC, Mourão JE, Ajzen S. Contribuição da densidade do PSA para prever o câncer da próstata em pacientes com valores de PSA entre 2,6 e 10,0 ng/ml. *Radiol Bras*. 2011;44(4):205-209.
 - (21) Instituto Nacional do Câncer José Alencar Gomes da Silva. [internet]. Brasil: Tipos de câncer: Próstata. [citado 2017 April 11]. Available from: <http://www2.inca.gov.br/>
 - (22) Bacelar Júnior AJ, Menezes CS, Barbosa CA, Freitas GBS, Silva GG, Vaz JPS, et al. Câncer de próstata: métodos de diagnóstico, prevenção e tratamento. *Brazilian Journal of Surgery and Clinical Research*. 2015;10(3):40-46.
 - (23) Armstrong AJ, Garrett E, DE Wit r, Tannock I, Eisenberg M. Prediction of survival following first-line chemotherapy in men with

castration-resistant metastatic prostate cancer. *Clin Cancer Res.* 2010;16(1);203-11.

- (24) HALL MD, SCHULTHEISS te, FARINO G, WONG Jeffrey Y.C. Increase in higher risk prostate cancer cases following new screening recommendation by the US Preventive Services Task Force (USPSTF). *JournalofClinicalOncology* 2015;33(7):143-143.
- (25) DELGADO, P.G. Reforma psiquiátrica: estratégias para resistir ao desmonte. *Trab. educ. saúde* vol.17 no.2 Rio de Janeiro 2019, Epub May 06, 2019.
- (26) ARAUJO, Fernando Antonio Glasner da Rocha. Current guidelines for prostate cancer screening: A systematic review and minimal core proposal. **Revista da Associação médica Brasileira**, [S. l.], p. vol.64 no.3, 7 mar. 2018. Disponível em: scielo. Acesso em: 17 jan. 2019.
- (27) BELINELO, Renata Guzzo Souza; ALMEIDA, Sandra Maria; OLIVEIRA, Patrícia Peres; ONOFRE, Priscilla Sete; VIEGAS, Selma Maria; RODRIGUES, Andrea Bezerra. Exames de rastreamento para o câncer de próstata: vivência de homens. **Pesquisa**, [s. l.], 27 dez. 2014. Disponível em: scielo. Acesso em: 17 jan. 2019.
- (28) SANTOS, Renata Oliveira; RAMOS, Danielle Nogueira; ASSIS, Monica. Construção compartilhada de material educativo sobre câncer de próstata. **Rev Panam Salud Publica.** 2018, [S. l.], p. 48-122, 7 jan. 2019. Disponível em: scielo. Acesso em: 2 maio 2019.
- (29) BRAGA, C.P; OLIVEIRA, A.F.P.L. Políticas públicas na atenção à saúde mental de crianças e adolescentes: percurso histórico e caminhos de participação. **Ciênc. saúde** colet. 24 (2) Fev 2019.
- (30) FARINHA, M.G; BRAGA, T.B.M. Sistema único de saúde e a reforma psiquiátrica: desafios e perspectivas. **Rev. abordagem gestalt**, Goiânia, v. 24, n. 3, p. 366-378, dez. 2018 .
- (31) GOULART, A.M. **Impactos do silenciamento do RNA não codificante PCA3 em células de câncer de próstata** / Ana Emília Goulart. – Rio de Janeiro, 2014. xxii, 103 f.: il. color. Dissertação

(Mestrado em Oncologia) – Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva, 2014.

- (32) GROSSMAN, D.C; CURRY, S.J; OWENS, D.K; BIBBINS-DOMINGO K, CAUGHEY, A.B; DAVIDSON, K.W. US Preventive Services Task Force – Screening for Prostate Cancer: US Preventive Services Task Force Recommendation Statement. **JAMA**. 2018; 319(18):1901-13. doi: 10.1001/jama.2018.3710.
- (33) ROTOLI, A; SILVA, M.R.S; SANTOS, A.M; OLIVEIRA, A.M.N; GOMES, G.C. Saúde mental na Atenção Primária: desafios para a resolutividade das ações. **Esc. Anna Nery**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2019.
- (34) CLEMENTINO, F.S; MIRANDA, F.A; PESSOA, J.M; MARCOLINO, E.C. Atendimento integral e comunitário em saúde mental: avanços e desafios da reforma psiquiátrica. **Trab. educ. saúde** vol.17 no.1 Rio de Janeiro 2019 Epub Feb 18, 2019.
- (35) SANTOS, V.C.C. **Acetato de ciproterona em pacientes com adenocarcinoma de próstata resistente à castração**. MINISTÉRIO DA SAÚDE Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde Coordenação de Avaliação e Monitoramento de Tecnologias. Disponível em <http://conitec.gov.br/images/Consultas/Relatorios/2019/Relat>. Acesso em 28 de março de 2019.

A SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA QUILOMBOLA: UM ENSAIO TEÓRICO REFLEXIVO

Mariana da Silva de Lima

INTRODUÇÃO

O enfrentamento da questão racial pelas instituições, infelizmente, ainda é algo muito recente no Brasil. O quesito cor é um determinante fenotípico que pode influenciar o tipo de tratamento que é dispensado à pessoa negra, muitas vezes independente do poder econômico do indivíduo. Milton Santos, em sua extensa obra, foi um dos pensadores brasileiros que relatou como os negros e afros descendentes não são vistos como cidadãos de fato, tendo muitos de seus direitos negados, o que o geógrafo e escritor chamou de “cidadania mutilada” (SANTOS, 1997). Em seu texto ele se refere ao fato da população negra se encontrar em um estado de extrema vulnerabilidade social, seja quando se fala em educação, perspectivas de trabalho ou acesso aos serviços de saúde, para citar alguns exemplos. Santos foi um dos acadêmicos de grande repercussão a tratar sobre o assunto do racismo no Brasil. Ratificando a análise de Milton Santos, Abdias Nascimento também denuncia, em sua famosa obra “O Genocídio do Negro Brasileiro”, um racismo que tem o potencial de ser extremamente nocivo para a sociedade por ser um racismo velado, não reconhecido pela população e mascarado pelo argumento da democracia racial (NASCIMENTO, 2016).

É importante destacar que, embora o racismo se apresente por meio de condutas individuais, o mesmo se mostra também como formas de

organização ampla para a exclusão de um grupo. O racismo interpessoal se expressa em discriminação refletida em atitudes, intencionais ou não, entre os indivíduos. Já o racismo institucional vai para além da questão individual, exacerbando a questão para formas organizativas, práticas e políticas que têm como resultado tratamentos desiguais direcionados a um determinado grupo, gerando uma exclusão seletiva dos grupos racialmente subordinados (JONES, 2002).

Atualmente já é sabido que o racismo institucional é um instrumento capaz de gerar condutas excludentes de governos e organizações. Em se tratando de políticas e programas voltados para a área da saúde, é bastante relevante a análise da importância que o racismo institucional tem na geração de iniquidades, resultando em privilégios para certos grupos em detrimento de outros.

Um dos grupos mais invisibilizados pela sociedade são as comunidades quilombolas. Atualmente registradas oficialmente em diversos Estados do país, várias dessas comunidades não têm acesso adequado aos serviços como educação, infra-estrutura sanitária, moradia e saúde adequados. É necessário que o poder público possa dar a devida atenção às comunidades tradicionais, pois o que lhes são negados são condições básicas para a manutenção da cidadania. No entanto é preciso que as intervenções para a melhoria da qualidade de vida desses grupos sejam feitas de forma personalizada, respeitando os aspectos culturais e sociais, além de também levar em consideração o nível de vulnerabilidades e os fatores que as promovem. Assim, pesquisas com a finalidade de conhecer de fato a realidade dos quilombolas, como vivem, suas dificuldades e potencialidades são importantes e necessárias para a elaboração de políticas públicas responsáveis e efetivas.

METODOLOGIA

O presente trabalho é o resultado de um estudo descritivo baseado em revisão de literatura de abordagem qualitativa. Além disso, esse estudo é composto também pelas análises reflexivas das autoras acerca dos dados levantados por meio do estudo dos artigos selecionados.

Para o desenvolvimento deste estudo sobre saúde e as populações quilombolas, dois temas principais foram abordados: as dificuldades de acesso

à uma saúde de qualidade, e as estratégias das comunidades tradicionais para garantir o acesso à saúde, advindos de conhecimentos populares e ancestrais. Foram realizadas buscas de literatura científica nas seguintes bases de dados on-line/portais de pesquisa: Pubmed/Medline e Scielo. Os descritores e expressões utilizados durante as buscas nas bases de dados foram: comunidades quilombolas, saúde de quilombolas, povos tradicionais e saúde, critérios raça/cor e saúde, quilombolas e saúde da família. Foram utilizados os artigos publicados 2006 a 2018. Também foram utilizados livros, documentos e publicações governamentais, extremamente importantes para definições e conceitos.

Foram analisados 24 artigos, tendo sido excluídos os artigos publicados antes do ano 2004 e/ou que não contemplassem o texto completo. Os artigos foram estudados integralmente e compilados a partir dos eixos centrais da pesquisa.

AS DIFICULDADES DE ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS QUILOMBOLAS.

A 8^a. Conferência Nacional de Saúde, em 1986, foi uma grande vitória da população com relação às questões relacionadas à saúde do povo brasileiro, determinando que a saúde é um direito universal e uma obrigação a ser cumprida pelo Estado. A Constituição Federal de 1988 vem reforçar essa conquista ao trazer a saúde como um direito universal a ser garantido a todos, independentemente de raça, cor, credo, local de moradia ou orientação sexual. O Sistema Único de Saúde tenta concretizar esse direito, trazendo em seus princípios básicos “o acesso à saúde equânime, integral e universal”. Isso significa garantir serviços em saúde de qualidade a todos sem preconceitos ou regalias.

Quando tratamos de acesso à saúde estamos tratando de um conceito amplo, que possui várias abordagens, dependendo do autor estudado. Além disso, a questão do acesso à saúde varia também dependendo do contexto, pois são vários os fatores envolvidos nessa questão, como por exemplo, aspectos geográficos, culturais, econômicos, sociais e institucionais. Quando tratamos de determinados grupos que são historicamente marginalizados no país esses aspectos podem ter ainda mais relevância para

analisarmos o quão acessíveis são os serviços de saúde para esses grupos. Acesso à saúde aqui é entendido como o ajuste entre necessidade e disponibilidade de serviços em quantidade e qualidade adequadas (FREITAS, et al., 2013).

O sistema de saúde no Brasil, quando analisado sob uma perspectiva da etnicidade, ainda é muito negligente com grupos considerados minorias em nossa sociedade. A população negra, quilombola e indígena são exemplos de grupos os quais o sistema de saúde negligencia, o que acarreta um estado de maior vulnerabilidade dos indivíduos pertencentes a esses grupos. Esse fato é resultado de diversos fatores como a dificuldade do acesso a informação e a localização de muitos desses grupos em áreas rurais, ou áreas urbanas periféricas, onde o Estado não oferece serviços adequados de saúde.

Dos grupos citados, as comunidades quilombolas podem ser consideradas de maior vulnerabilidade, visto que politicamente ainda são escassamente representadas e apenas recentemente foram lembradas na elaboração de políticas públicas específicas (FREITAS et al., 2010; BATISTA, et al., 2013). Além disso, seu reconhecimento enquanto comunidades tradicionais e a conquista de suas territorialidades são mais recentes em comparação com os indígenas. Comunidades Quilombolas são caracterizadas por serem grupos étnico-raciais cujos indivíduos possuem em comum a ancestralidade negra e uma relação cultural e territorial. São também denominadas remanescentes de quilombos e são compostas, em sua maioria, por descendentes de negros escravizados fugitivos da época colonial no Brasil. Há comunidades quilombolas por todo o país e em cada estado essas comunidades preservam suas peculiaridades culturais e sociais (LACERDA, 2017). Atualmente no país trabalha-se com uma estimativa de três mil comunidades quilombolas distribuídas em todos os Estados da Federação, e dessas acredita-se que menos da metade esteja oficialmente catalogada (BRASIL, 2004). A região Nordeste é a que apresenta a maior quantidade de comunidades quilombolas, destacando-se o Estado da Bahia (Brasil) com 584 comunidades (INCRA, 2014). Vários são os estudos que mostram a precariedade de infra-estrutura dessas comunidades, das condições de habitabilidade inadequadas e das condições de trabalho de muitos quilombolas, que são incompatíveis com a manutenção de uma qualidade de vida satisfatória. Tudo isso dificulta, quando não

impossibilita completamente, a promoção da saúde nessas comunidades (SILVA, 2007). Isso é resultado de uma trajetória marcada por exclusão social que tem raízes históricas e que perdura até hoje (KALCKMANN, 2007; MONTEIRO, MAIO, 2008; WERNECK, 2016).

Em 2004 o Ministério da Saúde inicia uma tentativa de inclusão das comunidades quilombolas no sistema de saúde por meio da Portaria nº 1.434, de 14/07/2004 que tenta incentivar a criação de equipes de estratégia da saúde para as comunidades quilombolas. No entanto há uma série de elementos complexos que ainda são desconhecidos das diferentes comunidades em todo o país e que precisam ser analisados para intervenções mais efetivas. Diversos são os determinantes sociais em saúde que precisam ser analisados nessas comunidades como a ruralidade, os índices de analfabetismo e baixos níveis educacionais formais, além do racismo cotidiano potencialmente sofrido pelas comunidades (BUSS, FILHO, 2007; SOUZA et. al., 2013). Esses determinantes sociais em saúde podem resultar em dados preocupantes referentes a mortalidade materno infantil, saúde das mães, saúde das crianças, hipertensão arterial e diabetes, hanseníase, câncer de mama e de colo do útero, além das questões mentais (em especial com a freqüente ocorrência de alcoolismo) (VIEIRA, MONTEIRO, 2013; VIEIRA, 2014). O governo brasileiro já reconhece que existe racismo no Brasil e que o mesmo interfere na qualidade de vida da população negra. É necessário agora que o poder público apoie e desenvolva ações para sanar esse problema.

As comunidades quilombolas do Estado do Ceará são comunidades bastante heterogêneas. Sabe-se que no Estado existem comunidades quilombolas rurais e urbanas. Por longo tempo houve um silenciamento dos povos tradicionais do Ceará por meio da ausência do reconhecimento de suas contribuições para a formação da sociedade cearense. De forma muito similar com o que aconteceu com os indígenas, os quilombolas cearenses passaram por um grande período de invisibilidade (RATTS, 2009). Apenas recentemente o poder público tem dado atenção a estes grupos no Estado, e ainda assim os projetos desenvolvidos estão relacionados às questões de territorialidade e reconhecimento de terras e à projetos educacionais voltados ao desenvolvimento de ações que respeitem e valorizem a cultura dessas comunidades tradicionais (RODRIGUES, 2016). Na literatura não há estudos concretos que analisem as questões

relacionadas à saúde das comunidades quilombolas no Ceará. Assim, é de extrema relevância o desenvolvimento de pesquisas que visem conhecer as especificidades dessas comunidades a fim de dar subsídios a futuras intervenções de forma direcionada. A análise das desigualdades na saúde pode viabilizar o surgimento de estratégias e mecanismos para reduzir as discrepâncias nos serviços em saúde disponibilizados.

AS ESTRATÉGIAS ECO-CULTURAIS DE ACESSO À SAÚDE

É realístico acreditar que uma simples “epistemologia mestre” possa julgar todo tipo de conhecimento originado de diversas localizações culturais e sociais? As reivindicações de conhecimento universal sobre o saber precisam no mínimo de uma profunda reflexão sobre sua localização cultural e social.

(ALCOFF, 2016, p. 131)

É interessante analisarmos como grupos que historicamente são tratados à margem da sociedade, que são socialmente excluídos e de alguma forma discriminados pelo Estado, ao longo do tempo desenvolvem estratégias para garantir sua sobrevivência e uma qualidade de vida adequada. Esse fato não significa que não devemos lutar pela garantia dos serviços essenciais para essa parcela da população, ao contrário, é fundamental que as reivindicações pela garantia de saúde, educação, infra-estrutura e demais serviços que garantam uma vida de dignidade possam continuar e ganhar mais força. Isso porque é um direito enquanto cidadãos que comunidades tradicionais sejam tratadas com a devida importância.

O estudo da dinâmica dessas comunidades e da forma como desenvolvem processos de cuidado e de cura é bem importante para que reflitamos como os profissionais podem intervir de maneira adequada para a promoção da saúde dessas populações. Além disso, é relevante também enfatizar como podemos aprender de maneira significativa com tantas práticas de cuidado e bem estar que ao longo do tempo os povos tradicionais desenvolveram.

Para além da questão da necessidade que advém do racismo estrutural da nossa sociedade, que nega direitos mais básicos, as diversas práticas de

cuidado e cura desenvolvidas por índios e quilombolas são resultado de anos do despertar e da valorização de uma sabedoria ancestral preservada por esses povos.

Estudando práticas quilombolas no Estado de Sergipe, Lacerda e Mendes (2018) concluíram que os fundamentos da abordagem ecossistêmica estão presentes em muitas comunidades tradicionais e suas práticas de cuidado e saúde. Por abordagem ecossistêmica da saúde entende-se uma forma de análise teórico-prática das condições de saúde e de meio ambiente, tendo como mediadores as condições, situações e estilo de vida dos indivíduos. Os autores realizaram um estudo qualitativo em duas comunidades do Estado de Sergipe e, através de registros fotográficos, impressões registradas em diários de campo e entrevistas, concluíram que nessas comunidades é forte a presença de práticas de cuidado realizadas por parteiras, o uso do conhecimento de raizeiros e erveiros, além das práticas de rezadeiras e benzedadeiras, fortemente ligadas à religiosidade local. No entanto, é importante também destacar que as comunidades relataram o desenvolvimento de atividades culturais como essenciais para a saúde dos quilombolas. Podemos citar como exemplos de atividades culturais apresentadas como importantes as danças circulares e o samba de coco no Mocambo, a dança de roda em Sítio Alto, e a Festa de São Lázaro. O banco de sementes crioulas também foi relatado por ele como um elemento essencial para a saúde comunitária local. A partir daí, podemos perceber que a percepção de saúde dessas comunidades está sabiamente ampliada para o aspecto da saúde mental, algo que é preservada fundamentalmente por meio de atividades culturais e práticas de integração social, dentre outros elementos importantes. Assim, na cosmovisão quilombola a saúde é algo que vai além de uma visão biomédica tradicional.

Outra tradição importante para a saúde de comunidades são as práticas de rezadeiras e erveiros, bastante conhecidas em vários estudos que tratam de comunidades tradicionais. O conhecimento das plantas é uma das principais ações de cuidado e cura preservadas pela tradição afro-brasileira. Algumas pesquisas relatam como as ervas são usadas para curar e prevenir doenças de diferentes maneiras como garrafadas, lambedores, pomadas e infusões.

Ferreita et. al. (2015), estudando o uso de plantas medicinais por uma comunidade quilombola em Mato Grosso listou um total de 54 diferentes

espécies usadas pela comunidade para os mais diversos usos terapêuticos. Machado e Dória (2017) pesquisaram o uso de fitoterápicos em duas comunidades no município de Ubatuba, São Paulo. Catalogaram um total de 15 espécies utilizadas na comunidade de Camburi e 25 espécies na comunidade de Caçandoca.

Além das espécies utilizadas, outra informação relevante é a forma de utilização das ervas para fins terapêuticos. Isso porque é sabido que certas partes da planta concentram determinadas substâncias em maior quantidade do que outras partes, dependendo da espécie. Além disso, o tipo de preparado pode potencializar o efeito terapêutico. Essas informações são passadas como tradições nos povos remanescentes de Quilombos, de maneira bastante intuitiva e sábia. Franco e Barros (2006), por meio de questionários aplicados em famílias pertencentes ao Quilombo Olho d'água dos Pires, na região do Baixo Parnaíba (PI), observaram que, no preparo de medicamentos à base de ervas, as partes mais utilizadas são as folhas e as cascas. Os pesquisadores encontraram a espécie popularmente conhecida como janaguba (*Hymatanthus sucuuba* (Spruce ex Müll. Arg.) Woodson), sendo como a espécie citada em 100% dos questionários aplicados, sendo usada para cura de gripe, inflamação na garganta, tosse, como depurativo do sangue e inflamações gerais. Na comunidade também foi observado que as ervas eram usadas na forma de chás, misturados em garrafadas e o restante como lambedores, sucos, banhos, macerações, todos os preparados bastante recorrentes em outras pesquisas do gênero.

O saber etnobotânico de erveiros é bastante forte em diversas comunidades tradicionais. O contato próximo com os recursos florestais da maioria das comunidades é um benefício sabiamente utilizado por remanescentes de Quilombos e uma fonte de informações valiosas para a população em geral, inclusive para a comunidade acadêmica. Não é raro a confirmação de propriedades terapêuticas, por meio de pesquisas acadêmicas, em plantas cujo relato inicial de uso ocorreu em comunidades tradicionais. Importante também destacar que algumas das espécies utilizadas no Brasil como remédios caseiros por remanescentes quilombolas são de oriundas do continente africano. Pereira e Ferreira (2017) constatarem esse fato ao estudarem os saberes tradicionais de uma comunidade quilombola na Amazônia, pesquisa que gerou resultados interessantes. Os

pesquisadores registraram um total de 93 espécies diferentes de uso medicinal, utilizadas para a prevenção e cura de 57 doenças pelos quilombolas. Dentre as espécies registradas na pesquisa, 42 são comuns ao continente africano, sendo 20 nativas desse continente. Segundo os autores, espécies registradas por eles em sua pesquisa como *Aeollanthus suaveolens* e *Mentha pulegium* tiveram seus usos medicinais registrados em Nigéria e Angola, além de *Kalanchoe pinnata* (Lam.) Pers., endêmica da ilha de Madagascar, ser amplamente utilizada no oeste africano.

A alimentação também é uma forma de cultivar saúde. Acerca dos hábitos alimentares de povos tradicionais, um dos mais marcantes é o consumo de vitaminas de mastruz (*Dysphania ambrosioides*) com leite, uma prática recorrente entre as comunidades para a prevenção de doenças (FERREIRA et. al., 2015). O mastruz, também conhecida como erva-de-santa-maria, é bastante utilizado ao redor do mundo e já é reconhecida pela comunidade científica por suas propriedades terapêuticas (TRIVELLATOGRASSI, et. al., 2013).

Os chás também são bastante relatados como uma prática de inclusão de ervas na alimentação para fins preventivos, não apenas curativos para os quilombolas. Nascimento e Guerra (2016), estudando hábitos alimentares de famílias da comunidade quilombola do Baixo Acaraqui, Abaetetuba, Pará, observaram que chás de capim-santo (*Cymbopogon citratus* (DC.) Stapf.), de canela (*Cinnamomum zeylanicum* Breyn), da casca da laranja (*Citrus* spp.), eram comumente consumidos no lanche da tarde, no passado. Os pesquisadores observaram uma forte invasão de industrializados nessa comunidade. Sua pesquisa reforça a importância da manutenção de certos hábitos alimentares tradicionais, eminentemente naturais.

Por fim, é interessante fazer uma breve explanação acerca do papel da religiosidade e sua relação com a saúde quilombola. A religiosidade afro-brasileira está intimamente ligada à identidade de parcela significativa da população negra do país (Mello; Oliveira, 2013). Quando falamos de comunidades tradicionais, a religiosidade está ainda mais presente na cultura da população local, resultando em figuras sociais respeitadas por suas práticas como os líderes religiosos, benzedeiros e rezadeiras. As práticas religiosas são tratadas cotidianamente nessas comunidades como forma preventiva de males do corpo, que podem acarretar doenças, segundo a sabedoria de povos tradicionais em geral. Os estudos já anterior-

mente citados demonstram também em seus resultados forte aspecto da religiosidade nos preparados medicinais e na forma de entender a saúde em quilombolas. O uso de ervas por meio de banhos é uma das principais expressões religiosas de cuidado e cura (PEREIRA; FERREIRA, 2017). Existem plantas já popularmente conhecidas como a arruda (*Ruta graveolens*), pião-roxo (*Jatropha gossypifolia*) e malva-rosa (*Pelargonium graveolens*) que são comumente usadas para os “males do espírito”.

A comunidade acadêmica cada vez mais tem focado seus estudos de cunho antropológico, sociológico, psicológico e, mais recentemente, biomédico, a fim de investigar como a religiosidade afeta a saúde desses indivíduos (LAGES, 2012; MELLO; OLIVEIRA, 2013).

CONCLUSÃO

A questão da saúde de comunidades remanescentes de quilombos ainda é muito recente no âmbito acadêmico. Ainda há muito que ser estudado quanto às similaridades e diferenças entre as diferentes comunidades no Brasil, além de questões a respeito das dificuldades enfrentadas para o acesso à saúde quanto acerca de suas potencialidades. Importante observar que a população negra, tanto de comunidades tradicionais quanto de regiões urbanas, é parte significativa da população brasileira, sendo imperativo que mais esforços possam ser direcionados pela academia para solucionar os problemas enfrentados por essa parcela importante que compõe nossa sociedade.

Estudos e pesquisas que tratam da saúde da população quilombola mostram que esses povos realizam práticas terapêuticas que trazem informações valiosas e aprendizados para a sociedade em geral. Aprendizados que surgem a partir do conhecimento ancestral e popular preservados tanto acerca de seus conhecimentos práticos de preparados etnobotânicos e o respeito ao conhecimento ancestral, quanto ao respeitoso manejo dos recursos naturais por esses povos. O apreço e o cuidado com o ambiente onde estão inseridos é tratado como parte do cuidado com a saúde coletiva da comunidade.

O olhar multifacetado da saúde, e de como podemos agir em diversas frentes de cuidado para preservar a saúde do indivíduo, é um dos principais aprendizados que as comunidades tradicionais podem oferecer à sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCOFF, Linda Martín. Uma epistemologia para a próxima revolução. **Sociedade e Estado**. Brasília. v. 31, n.1. p. 129 – 143. jan/abr. 2016.
- BATISTA, L. E.; MONTEIRO, R. B.; MEDEIROS, R. A.. Iniquidades raciais e saúde: o ciclo da política de saúde da população negra. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 99. p. 681–690. out/2013.
- BRASIL, Constituição. **Constituição da república Federativa do Brasil**. 1988.
- BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Fundação Universidade de Brasília. **Perfil das comunidades quilombolas**: Alcântara, Ivaporunduva e Kalunga. Brasília: SEPPIR; FUB, 2004.
- BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A.. A saúde e seus determinantes sociais. **Physis** [online]. vol.17, n.1, p.77-93. 2007.
- FERREIRA, A.L.S.; BATISTA, C.A.S.; PASA, M.C.. Uso de plantas medicinais na comunidade quilombola Mata do Cavalo Em Nossa Senhora do Livramento – MT, Brasil. **Biodiversidade** - v.14, n.1, pág. 151- 160. 2015.
- FRANCO, E.A.P.; BARROS, F.R.M.. Uso e diversidade de plantas medicinais no Quilombo Olho D’água dos Pires, Esperantina, Piauí. **Rev. Bras. Pl. Med.**, Botucatu, v.8, n.3, p.78-88. 2006.
- FREITAS, DA; CABALLERO, AD; MARQUES, AS; HERNÁNDE, CIV; ANTUNE, SLNO. Saúde e comunidades quilombolas: uma revisão de literatura. **Rev. CEFAC**, São Paulo. 2010.
- FREITAS D.A.; RABELO, G.L., SILVEIRA, J.C.S.; SOUZA, L.R.; LIMA, M.C.; PEREIRA, M.M.; et al. Students’ perception of health on Quilombola Rural Communities in the North of Minas Gerais, Brazil. **Rev CEFAC**.;v.15, n.4, p. 941-6. 2013.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [Internet]. Estrutura Fundiária: Quilombolas [acesso em 2014 Mar 12]. Disponível em: <http://www.incra.gov.br>.

JONES, C. P. Confronting institutionalized racism. **Phylon**, Atlanta. v. 50, n. 1, p. 7-22, 2002.

KALCKMANN, S; SANTOS, C.G.; BATISTA, L.E.; CRUZ, V.M. Racismo Institucional: um desafio para a equidade no SUS?. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v.16, n.2, p.146-155, 2007.

LACERDA, R. S.. Territorialidade, saúde e meio ambiente : conexões, saberes e práticas em comunidades quilombolas de Sergipe. 2017. 248 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2017.

LACERDA, R.S.; MENDES, G. Territorialidades, saúde e ambiente: conexões, saberes e práticas quilombolas em Sergipe, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**. Brasília, v. 9, n.1, p. 107-120, abril/2018.

LAGES, S. R. C.. Saúde da população negra: A religiosidade afro-brasileira e a saúde pública. **Psicol. Argum.** 2012 abr./jun., v.30, n.69, p.401-410.

MACHADO, T.T.; DORIA, K. M. A. V.. Principais ervas medicinais utilizadas nos Quilombos do Camburi e da Caçandoca, Ubatuba – SP. UNISANTA **Bioscience**. São Paulo. Vol. 6, nº 2, p. 145-152. 2017.

MELLO, M.L.; OLIVEIRA, S.S.. Saúde, religião e cultura: um diálogo a partir das práticas afro-brasileiras. **Saúde Soc.** São Paulo, v.22, n.4, p.1024-1035, 2013.

MONTEIRO, S.; MAIO, M.C.. Saúde: cor/raça, saúde e política no Brasil (1995-2006). In: PINHO, A.O.; SANSONE, L.; orgs. **Raça: novas perspectivas antropológicas** [online]. 2nd ed. rev. Salvador: EDUFBA, pp. 121-149. 2008.

NASCIMENTO, A.. **O genocídio do Negro brasileiro: processos de um racismo mascarado**. 1ª Ed. São Paulo: Perspectivas. 232p. 2016.

- NASCIMENTO, E.C.; GUERRA, GUERRA, G.A.D. Do avortado ao comprado: práticas alimentares e a segurança alimentar da comunidade quilombola do baixo Acaraqui, Abaetetuba, Pará. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**. v. 11, n. 1, p. 225-241, jan.-abr. 2016.
- PEREIRA, M.G.S.; COELHO-FERREIRA, M. Uso e diversidade de plantas medicinais em uma comunidade quilombola na Amazônia Oriental, Abaetetuba, Pará. **Biota Amazônia**. Macapá, v. 7, n. 3, p. 57-68, 2017.
- RATTS, A.. Traços étnicos: espacialidades e culturas negras e indígenas. Fortaleza: **Museu do Ceará**/Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, 123 p. 2009.
- RODRIGUES, F. P.. A mobilização Quilombola no Ceará e os efeitos do processo de territorialização: do conhecimento à implementação de políticas públicas. 85p. Dissertação (mestrado em sociologia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. 2016.
- SANTOS, M.. As cidadanias mutiladas. In: LERNER, JÚLIO. **O preconceito**. 1ª. Ed. São Paulo, 1997. p. 133-144.
- SILVA, J. A. N.. Condições sanitárias e de saúde em Caiana dos Crioulos, uma comunidade quilombola do estado da Paraíba. **Saúde e Sociedade**, v.16, n.2, p.111-124. 2007.
- SOUZA, D. O.; SILVA, S. E. V.; SILVA, N. O. Determinantes sociais da saúde: reflexões a partir das raízes da “questão social”. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 44-56. 2013.
- TRIVELLATOGRASSI, L. et al. From popular use to pharmacological validation: A study of the anti-inflammatory, anti-nociceptive and healing effects of *Chenopodium ambrosioides* extract. **J. Ethnopharmacol**, v.145, n.1, p.127-38, 2013.
- VIEIRA, A. B. D., & MONTEIRO, P. S.. Quilombola community: Analysis of the persistent problem in health attention under the focus of the intervention bioethics. **Saúde em Debate**, v. 37, n. 99. p.610-618. out/2013.

VIEIRA, A. B. D. População quilombola Kalunga: acesso ao sistema de saúde sob o enfoque da bioética de intervenção. 2014. 157 p. Tese (Doutorado em Bioética)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

WERNECK, J.. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde e Sociedade**. [online]. vol.25, n.3, pp.535-549. 2016.

O SUS COMO POLÍTICA PÚBLICA: DESAFIOS ATUAIS E PERMANENTES

Dorival Fagundes Cotrim Junior

Introdução e Noções a respeito de Serviços Públicos

É possível que se tenha em mente alguma ideia ou noção a respeito do que sejam as políticas públicas, dada a disseminação deste termo em nosso tecido social. Todavia, talvez não haja uma conceituação mais clara a seu respeito, cuja inexistência pode vir a prejudicar certos entendimentos. Por essa razão que se apresenta agora, sem maiores preciosismos e desejos de univocidade, o que se entende por políticas públicas no geral e especificamente para este escrito.

Políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto agregado de ações, decisões, atividades e programas desenvolvidos e coordenados, direta ou indiretamente, pelo aparelho estatal, cujos partícipes são os entes públicos e/ou privados, e que objetivam garantir, afirmar, determinado direito aos cidadãos, de modo amplo (difuso) ou mais específico (segmentado conforme certo recorte dos mais variados possíveis) (PARANÁ, s/d; CALDAS, 2008)

Neste sentido, as políticas públicas têm por escopo materializar os direitos assegurados nos corpos normativos do Estado isto é, tornar possível os seus gozos reais pela população, e cujas exemplificações são as mais diversas possíveis, como a Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL, 1996), relacionada, entre outros, aos direitos à educação, da criança e do adolescente; a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010), relacionada, dentre outros, ao direito à saúde e a ter um meio ambiente

equilibrado; e a Política Nacional Para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009), que envolvem o direito à dignidade humana, à saúde, à moradia, ao lazer, entre outros.

Todas, sem exceção, das listadas, claramente envolvem os Direitos Humanos, para muito além de questões lexicais (CARLOS, 2014), mas, sobretudo envolvendo a consubstanciação destes direitos, fundamentais para uma sociedade digna, justa, humana, cujos valores centrais estão fundamentados na busca pela realização destes nobres fins.

Políticas públicas estão, portanto, fortemente associadas à ideia de Estado enquanto forma de organização sócio-político-jurídica, às noções de direitos, às atividades de planejamento e execução estatal, com ou sem o auxílio dos atores e instituições do campo privado.

Em geral, e de modo amplo, o aparelho estatal busca traçar alguns roteiros para que seja possível alcançar algum grau de satisfação e bem-estar social, e assim efetivar-se o interesse público. A questão vai se dar quando se procura definir o que é entendido como bem-estar e como interesse público, já que nem sempre o corpo social consegue pautar efetivamente os seus interesses, as suas prioridades, ficando estas definições sob o comando do próprio governo, sendo certo, ainda, que estes processos de definição são fluidos, mutáveis, instáveis, de modo que costumeiramente ocorrem influências de ambos os lados, em uma disputa que é própria do campo político, e que é facilmente percebida em um regime democrático, por exemplo.

Portanto, trata-se de apreender que os processos de criação, planejamento e execução destas políticas são influenciados pelos cidadãos organizados social e politicamente, o que se costuma chamar de movimentos sociais (DOWBOR & CARLOS & ALBUQUERQUE, 2018).

Estabelecidas estas noções iniciais parte-se uma breve análise a respeito do direito à saúde no país e sua promessa de universalização, a partir de uma amplíssima política pública do campo saúde, qual seja, o Sistema Único de Saúde (SUS), que pode ser visto como uma grande política para a tangibilização do direito à saúde, em que pese haver uma multiplicidade de outras políticas públicas mais específicas, e que estão igualmente inseridas na saúde, isto é, envolvidas, direta ou indiretamente com este campo. Assim, considera-se aqui o SUS como uma “política pública de Estado” (SANTOS, 2013), que incluiu metade da população antes excluída do acesso a um sistema público de saúde.

Ou será, não será aqui analisado uma política específica para tal segmento ou contra tal problema que precisa ser enfrentado, mas sim o próprio sistema, o desenho institucional nacional feito e continuamente executado para lidar com a questão saúde.

1 O Sistema Único de Saúde (SUS)

Sob os moldes estabelecidos no tópico anterior, o SUS foi fruto da sociedade, adveio a partir de muitas processualidades sócio-políticas, de múltiplos processos de resistência, capitaneadas, se se pode utilizar tal termo, e não somente do governo e seus órgãos de atuação (DOWBOR, 2012; ESCOREL, 1999; COTRIM JUNIOR, 2019).

Ele nasceu horizontalizado enquanto ideia, enquanto desejo, que foi levado aos aparelhos estatais, até que ocorresse a sua constitucionalização na Carta Magna em 1988, com posterior organização efetiva a partir da Lei Orgânica da Saúde (RODRIGUEZ NETO, 1994, 1997, 2003; PAIM, 2007), muito orientado pela ideia de assegurar o direito universal à saúde no Brasil.

Acontece que desde a criação do Sistema o país se transformou em vários sentidos, entre os quais econômico, político, educacional, demográfico, mas não superou certas dificuldades históricas que remontam há idos, como a persistente e nefasta desigualdade social, que se materializa sob as mais diversas formas, e as violências cometidas contra o meio ambiente, agora ainda mais acentuadas (SOUZA ET AL, 2019).

No contexto de crise ora vivido, é preciso ainda ressaltar uma das principais medidas tomadas pelo governo e que esfacela a seguridade social, que foi a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, pois congelou os gastos públicos em saúde e outros setores por 20 anos (SANTOS & VIEIRA, 2018; NORONHA ET AL, 2018)³⁶. O pretexto era controlar

36 O seguinte trecho merece destaque, a fim de que se perceba o impacto desta medida na saúde e na educação. “A partir de 2017 até 2036, essas despesas ficam congeladas em termos reais em aproximadamente R\$ 1,3 trilhão, o que significa que este valor será corrigido anualmente apenas para recomposição de perdas inflacionárias. Os gastos com saúde e educação perderam a vinculação em relação às receitas e passaram a ter as aplicações mínimas congeladas nos mesmos termos das despesas primárias, com a diferença de que sua vigência começa em 2018” (SANTOS & VIEIRA, 2018, p. 2308)

o desequilíbrio nas contas públicas, mas, em realidade, o principal objetivo foi o de

forçar a redução da participação do Estado na oferta de bens e serviços à população, por meio da diminuição do gasto com políticas públicas, o que reduzirá a participação das despesas primárias no PIB de cerca de 20% em 2016 para 16% a 12% do PIB até 2026, a depender do desempenho da economia. Por isso, este ajuste é considerado o mais rígido do mundo e uma reforma do Estado, cujo objetivo, de reduzir o seu tamanho, não foi claramente anunciado (SANTOS & VIEIRA, 2018, p. 2308).

Ao longo, então, destes mais de trinta anos de SUS, busca-se verificar quais são os atuais desafios à universalização da saúde e ao direito à saúde, visto enquanto uma política pública. Para tal fim, alguns artigos serão analisados, e ao fim, será possível perceber o recrudescimento das influências do capital e do mercado no campo da saúde pública, em detrimento do interesse público, o que afeta sobremaneira e negativamente o sistema público de saúde oferecido no país, aumentando a desigualdade social, haja vista ser o SUS uma política pública de distribuição de renda (ABRAHÃO & MOSTAFA & HERCULANO, 2011)³⁷.

37 Os autores destacam: “Pouco se discute que grande parte do gasto social tem um duplo benefício, ele promove o crescimento junto com uma melhor distribuição de renda e de capacidades. Aliás, como veremos, seu efeito sobre o PIB e a renda das famílias é maior do que o efeito do investimento, da exportação de commodities agrícolas ou do pagamento de juros – justamente porque o gasto social é feito, em sua grande maioria, em benefício dos estratos mais pobres e médios da distribuição de renda. Isto ocorre porque a maioria dos gastos sociais do governo beneficia os mais pobres - como no caso do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada, e dos benefícios subsidiados da Previdência Social (rurais em regime de economia familiar, empregado doméstico, entre outros) – e a classe média – como no caso dos salários dos professores da educação básica, ou da grande maioria dos benefícios urbanos da previdência social no Brasil (85% destes são de até 3 salários mínimos). Ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, uma parte importante do gasto social permanece no país e fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior propensão a consumir produtos nacionais, mais vendas, mais produção nacional e mais empregos gerados no país” (ABRAHÃO & MOSTAFA & HERCULANO, 2011, p. 6 e 7).

2 Alguns Desafios

No período do ano de 1990 a 2015, ocorreram melhorias nas condições de saúde da população, bem como dos serviços de saúde, como o decréscimo das taxas de mortalidade geral e das crianças, e o aumento da expectativa de vida da população (SOUSA ET AL, 2013; RASELLA ET AL, 2013).

Nestes termos, interesse colacionar os resultados finais de uma pesquisa realizada a respeito das desigualdades sociais e regionais em saúde, a partir de inquéritos familiares, no período de 1998 a 2013, não obstante ser igualmente reveladora da persistência dos problemas, que não foram completamente sanados, fato indiscutível é claro. Entretanto, como ressaltado, o ponto central é apenas identificar e ressaltar o progresso que vinha ocorrendo em todas as regiões do país destes indicadores.

Em relação ao uso de serviços, apesar de as desigualdades regionais e sociais terem diminuído, a análise dos dados indica que ainda persistem. As regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores ao longo de toda a série. A diminuição das desigualdades sociais em alguns casos, como no de acesso à saúde bucal e de realização de mamografia, mostram-se bastante significativas, embora continuem apresentando, em 2013, os maiores gradientes de desigualdade (VIACAVA ET AL, 2019).

Todavia, a partir de 2015, quando o golpe jurídico-institucional (ALMAGRO-CASTRO, 2019) estava em fase de preparação, alguns indicadores passaram a revelar um entrincheiramento aos avanços que estavam sendo conquistados, como o aumento das taxas de mortalidade infantil (ABRASCO, 2018), a prevalência de certas moléstias infecciosas no país, como dengue e zika, além do modelo de desenvolvimento socioeconômico adotado após esta data ser incompatível com a busca de um meio ambiente equilibrado.

Entre muitos outros, mas destacando apenas um, MACHADO & LIMA & BAPTISTA (2017) apontam que já desde o período de 2011 a 2016, a saúde já estava sob novos riscos, que, aliás, nunca desapareceram por completo, devido a diversos fatores, dentre os quais a diferença nos

contextos político e econômico, bem menos favorável em comparação ao anterior.

O financiamento (ou subfinanciamento) é outro dos desafios, deveras complexo, do Sistema, que tenta ser “verdadeiramente único e universal” (OCKÉ-REIS, 2014). Não obstante a previsão de que todo cidadão tem direito ao SUS, o mercado dos planos privados de saúde gozam de “pesados incentivos governamentais” para sua continuidade e reprodução, dentre os quais a sua forma de sustentação, pois são pagos pelas famílias, empregadores e pelo Estado a partir das renúncias fiscais. Pontua o técnico do IPEA:

Os gastos com planos de saúde podem ser abatidos da base de cálculo do imposto a pagar, tanto da pessoa física quanto da pessoa jurídica, o que reduz a arrecadação do governo federal. Se essa parcela dos impostos não fosse subtraída, poderia servir de base para aplicar dinheiro novo no setor público. Em 2011, a renúncia foi de R\$ 15,8 bilhões, quase um quarto do gasto público federal em saúde. A renúncia com planos responde por R\$ 7,7 bilhões desse total. Em contrapartida, o lucro líquido das operadoras cresceu, aproximadamente, três vezes em termos reais entre 2003 e 2011, alcançando R\$ 4,9 bilhões no último ano (OCKÉ-REIS, 2014)³⁸.

No que tange aos serviços de saúde, primeiramente é preciso apontar a inegável expansão da rede pública, sobretudo da atenção básica, o que elevou o número de consultas médicas e reduziu os quantitativos de internação, que, não obstante a má qualidade cotidianamente denunciada e anunciada nas mídias, há alguns indicadores que revelam aperfeiçoamentos dos serviços do sistema público de saúde, como as reduções das internações relacionadas à problemas tratados pela atenção básica (PINTO & GIOVANELLA, 2018). Assim dispõem os autores:

38 Em 2015, a renúncia alcançou a cifra de R\$ 12,5 bilhões. “Em 2015, somando a renúncia associada ao IRPJ (Tabela 4) mais aquela associada aos planos de saúde (Tabela 5), temos que os subsídios que patrocinam o consumo no mercado de planos de saúde alcançou R\$ 12,5 bilhões em 2015. Em 2003, esse montante era de R\$ 6,1 bilhões, de modo que, em termos reais, os subsídios dobraram no período” (OCKÉ-REIS, 2018).

A ampliação do acesso à atenção básica no País pode ser constatada por meio da grande expansão do número de equipes de Saúde da Família implantadas nos últimos 20 anos, que segundo dados do Departamento de Atenção Básica, passaram de 2.054 em julho de 1998 para 41.619 em outubro de 2017. Se considerarmos o mesmo critério de que uma equipe é responsável em média por 3.450 pessoas, a cobertura de pessoas cadastradas pelas ESF nesse período passou de 4,4% (sete milhões de brasileiros) para cerca de 70% (143 milhões). Destacam-se os municípios do interior do País, que passaram no mesmo período de 4,4% para 76,5% de cobertura, enquanto que as capitais ampliaram de 4,2% para 45,5%. Estas estimativas são consoantes com resultados do inquérito populacional da Pesquisa Nacional de Saúde que em 2013 constatou cobertura da ESF de 56,2%, ano em que estavam implantadas 35 mil ESF no país (PINTO & GIOVANELLA, 2018, p. 1907).

Dentre os desafios específicos voltados para a consolidação da Atenção Básica no Brasil alguns podem ser elencados: (i) a melhoria na gestão, (ii) a integração da atenção básica com a rede de serviços de saúde, (iii) o baixo financiamento, (iv) a pouca resolutividade geral e (v) a qualidade da atenção oferecida, como apontam MALTA ET AL (2016, p. 337)

As ações ligadas ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) apresentaram melhorias (OLIVEIRA & CRUZ, 2015) quanto ao desempenho, mesmo que ainda ocorram questões a respeito do “controle de grandes corporações”, dentre elas as que são vinculadas à alimentação, tabaco e agrotóxicos, que, por sua vez, estão relacionadas a fatores de risco para o desenvolvimento de enfermidades crônicas (SILVA & COSTA & LUCCHESI, 2018).

Ainda nesta toada, SILVA & COSTA & LUCCHESI (2018) vão enumerar alguns dos principais desafios do SNVS, que abarcam todos os seus componentes. São eles: (i) a formulação de uma política nacional de vigilância sanitária, “um dos componentes da promoção da saúde e prevenção de danos no SUS”; (ii) “a definição de um modelo de identificação dos principais riscos à saúde”, em cada espaço (localidades e regiões); (iii) a consolidação da vigilância sanitária enquanto um autêntico “campo de pesquisa, disciplina acadêmica produtora de conhecimento, espaço de re-

flexão e disseminação de conhecimentos (o que inclui definição de agendas de pesquisa e fortalecimento da pós-graduação na área); (iv) “o debate sobre carreiras para a força de trabalho” da vigilância nos estados e municípios (ampliação e reforço da qualificação dos trabalhadores com ênfase na atuação sobre os riscos à saúde); (v) “a manutenção da participação nos esforços da regulamentação internacional, na identificação dos riscos globais e em ações estratégicas que potencializem os recursos nacionais”; (vi) esforço na comunicação de risco a fim de cooperar com a consciência sanitária de toda a sociedade e que “reforce os argumentos técnicos e científicos perante os interesses majoritariamente econômicos das grandes corporações empresariais e seus poderosos mecanismos de pressão sobre os poderes republicanos”; e (vii) o enfrentamento real da desigualdade, evitando tratar igualmente os desiguais (busca por equidade ou igualdade, a depender das concepções).

Dentro destes dois últimos desafios-provocações é interessante des-trinchá-los nos termos dos autores, o que envolve

uma regulação que diferencie os riscos à saúde relacionados aos pequenos negócios daqueles das imensas corporações transnacionais; avançar na regulação com inclusão produtiva, em aproximação às entidades dos pequenos produtores; encontrar alternativas para viabilizar a produção artesanal de alimentos e as práticas e culinárias tradicionais, que preservam a cultura, a biodiversidade e a autonomia das regiões do país (SILVA & COSTA & LUCCHESI, 2018, p. 1959, 1960).

Outro dos problemas é a escassez de profissionais do campo saúde (VIACAVA ET AL, 2018; DAL POZ & PIERANTONI & GIRARDI, 2013), especialmente em determinadas regiões do país, mais afastadas dos grandes centros urbanos, revelando a persistência no tempo destas questões, bem como da “reprodução dos elementos que sustentam essas desigualdades” (VIACAVA ET AL, 2018)³⁹.

39 “Cerca de 15 mil médicos se formam anualmente no Brasil, mas há uma carência de profissionais para áreas de atenção básica. Faltam profissionais interessados em pediatria, geriatria, clínica e genética médica. Por outro lado, algumas especializações são bastante procuradas, como dermatologia, principalmente estética, oftalmologia, anestesia e cirurgia

Assim pontuam CARVALHO ET AL (2016), elencando algumas das estratégias que foram implementadas para tentar superar estas dificuldades, que incitam as políticas públicas.

Ao longo da última década, na tentativa de modificar o cenário de escassez e distribuição desigual de recursos humanos nos serviços de saúde no Brasil, o governo federal tem implementado estratégias, programas e projetos dirigidos à reestruturação da AB, como, por exemplo, a Estratégia Saúde da Família (ESF), o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (Nasf), o Programa Nacional para Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), o Programa de Valorização do Profissional de Atenção Básica (Provab) e, mais recentemente, o Mais Médicos (LOPES, 2013; RIZZOTO 2014).

Há também a continuidade das diferenças regionais na qualidade do cuidado, expressando a influência de fatores socioeconômicos, como mostram os estudos de renda, reveladores de que os 20% mais ricos detêm uma renda 17 vezes maior do que a renda dos 20% mais pobres (MARMOT, 2016).

Sobre isso, ALBUQUERQUE ET AL (2017) pontuam que:

As políticas regionais explícitas na área da saúde nos últimos anos produziram alguns avanços, tais como a priorização de estratégias regionais de negociação intergovernamental, de investimento, planejamento e expansão da rede de serviços, de forma a enfrentar desigualdades em saúde. Mas também enfrentaram algumas limitações decorrentes da própria lógica setorial da política e do sistema de saúde, assim como das desigualdades regionais herdadas.

plástica. Nos últimos anos a pediatria é uma das especialidades com maior percentual de vagas não ocupadas nos programas de residência médica. O mesmo ocorre com as subespecialidades da pediatria (GIRARDI, 2010). Em relação à distribuição geográfica, não há um padrão uniforme. Algumas especialidades como a cirurgia torácica devem mesmo estar mais concentradas em regiões que estão no topo da pirâmide do sistema de saúde, enquanto as especialidades básicas, especialmente aquelas vinculadas à estratégia de saúde da família, devem ter um padrão de distribuição geográfica mais homogênea, mais universal” (DAL POZ & PIERANTONI & GIRARDI, 2013, p. 225).

Portanto, diante das tendências atuais de mudanças das desigualdades regionais em saúde no Brasil, os resultados para a proteção social são incertos e dependem da centralidade conferida às políticas sociais de caráter universal no modelo desenvolvimento a ser construído para as próximas décadas.

É fato que houve ampliação da oferta e da cobertura de serviços de saúde, mas esta expansão foi heterogênea entre os diversos setores de oferecimento, quais sejam, o público, o filantrópico e o privado, o que consolidou ainda mais a segmentação entre os diversos tipos ou níveis de clientela, consoante as capacidades de pagamento, dentre outras questões.

Nos termos de BAHIA (2018, p. 6):

As dimensões do setor público e do SUS são extensas em termos de produção de atividades, especialmente no âmbito ambulatorial, mas exíguas quanto à captação de recursos financeiros. Presumivelmente, a indefinição das fronteiras entre público, filantrópico e privado trava a plena implementação de políticas universais. Recentemente, parte dos hospitais privados e filantrópicos que possuem empresas diagnósticas acopladas ou integradas e que desempenham atribuições de OS passou a investir em cursos de Ensino Superior de enfermagem e medicina. São poucas as pesquisas dedicadas a compreender o novo setor privado e filantrópico. O conhecimento que circula sobre a privatização, inclusive na área de saúde coletiva, é hegemonicamente produzido por lobbies, alguns dos quais contam com sanitaristas entre seus quadros de consultores. A representação objetiva de grupos de pressão ou opinião e suas agendas, tais como associações de agentes comunitários de saúde, médicos de família e novas entidades de representação de interesses filantrópicos e privados, inclusive de OS, tem recebido pouca atenção dos pesquisadores.

Assim, SOUZA ET AL (2019, p. 2785) concluíram que não há um “sistema realmente único de saúde, mas apenas de um conjunto de serviços fragmentados que disputam os mesmos recursos”. Ou seja, essa fragmentação reflete e reproduz as desigualdades sociais, comprometendo a

integralidade da atenção, já que prioriza o diagnóstico e o tratamento das doenças, e não a prevenção dos riscos e a promoção da saúde, conforme se depreende de todos os desafios que foram elencados.

Em resumo, pode-se afirmar que o país possui um conjunto de serviços que abrange a maior parte da população, entretanto “mantém iniquidades no acesso e na qualidade do cuidado, desfavorecendo grupos vulneráveis da população” (SOUZA ET AL, 2019, p. 2785), ao mesmo tempo em que o modelo de atenção está focado em serviços assistenciais e hospitalares, desigualmente oferecidos no território nacional.

BAHIA (2018), em texto de debate a respeito dos trinta anos de SUS asseverou:

[...] As poucas certezas orbitam em torno das constatações sobre os limites para transformações sociais. Logo, para o movimento sanitário, a elaboração de projetos e o delineamento de estratégias e táticas são inescapáveis. Além das reformas para a justiça tributária e o equacionamento distributivo do déficit fiscal, as questões relativas aos direitos individuais, o racismo, as etnias, a igualdade de gênero, o modo de produção capitalista e predatório, bem como a inserção do país na divisão internacional do trabalho e geopolítica global, são temas prioritários. Esse conjunto de problemas/temas tem comparecido assiduamente nos fóruns de debates da saúde coletiva como um catálogo meio desconjuntado de ideias. A articulação entre um padrão de desenvolvimento democrático e democratizante (macroeconomia expansiva, política industrial e promoção da indústria nacional em atividades intensivas, que não aceite como inevitável a desigualdade, a devastação ambiental e um sistema político estruturalmente corrupto) permanece em estágio probatório, não se expressou ainda como projeto.

Por fim, há uma desigualdade na distribuição das ações, serviços, produtos e procedimentos entre os setores público e privado, sendo que este último goza de um maior volume de recursos materiais e simbólicos (BAHIA, 2018), como também apontado previamente, o que representa mais um problema a ser combatido.

Referências Bibliográficas

- ABRAHÃO, Jorge; MOSTAFA, Joana; HERCULANO, Pedro. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicados do Ipea 75. Brasília, 2011
- ABRASCO. Especial Abrasco sobre o aumento da mortalidade infantil e materna no Brasil.[matéria na Internet]. 2018 Ago. 31 [acessado 2019 Set 30]; [cerca de 6 p.] Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/institucional/especial-abrasco-sobre-o-aumento-da-mortalidade-infantil-e-materna-no-brasil/36777/>.
- ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; ET AL. Desigualdades regionais na saúde: mudanças observadas no Brasil de 2000 a 2016. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1055-1064, Apr. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002401055&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Oct. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017224.26862016>.
- ALMAGRO-CASTRO, David. ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff. *Rev. Derecho Estado*, Bogotá, n. 42, p. 25-50, Abril de 2019. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932019000100025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 de outubro de 2019;
- BAHIA, Ligia. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição necessária, mas insuficiente. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, e00067218, 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000700401&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 30 de setembro 2019. Epub 06-Ago-2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00067218>.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

- BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coordenador). Políticas Públicas: conceitos e práticas/supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.
- CARLOS, Euzeneia. 2014. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, pp. 450-479. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v20n3/0104-6276-op-20-03-00450.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2019.
- CARVALHO, Marselle Nobre de; ET AL. Expansão e diversificação da força de trabalho de nível superior nas Unidades Básicas de Saúde no Brasil, 2008 - 2013. *Saúde em Debate* [online]. 2016, v. 40, n. 109 [Acessado 01 Outubro 2019], pp. 154-162. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-1104201610912>>. ISSN 2358-2898. <https://doi.org/10.1590/0103-1104201610912>.
- COTRIM JUNIOR, Dorival Fagundes. Resistências Institucionalizadas: Gênese e Lutas do Movimento Sanitário Brasileiro. Orientador: Francisco de Guimaraens. Rio de Janeiro, 2019. 295p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- DAL POZ, Mário Roberto; PIERANTONI, Célia Regina; GIRARDI, Sábado. Formação, mercado de trabalho e regulação da força de trabalho em saúde no Brasil. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde. V. 3. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria

de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. p. 185-233. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/98kjlw/pdf/noronha-9788581100173-07.pdf>>. Acesso em 01 de setembro de 2019.

DOWBOR, Monika. A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 295 p. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 2012

DOWBOR, Monika; CARLOS, Euzeneia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. As Origens Movimentistas de Políticas Públicas: Proposta Analítica Aplicada às Áreas de Criança e Adolescente, Direitos Humanos e Saúde. Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 47-80, Sept. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de setembro de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-047080/105>.

ESCOREL, Sarah. Reviravolta na Saúde: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999. 208 p.

MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; e BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2017, v. 33, n. Supl 2 [Acessado 01 Outubro 2019], e00129616. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00129616>>. Epub 02 Out 2017. ISSN 1678-4464.

MALTA, Deborah Carvalho ET AL. A Cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 327-338, Feb. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000200327-&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015212.23602015>.

MARMOT, Michael. Brazil: rapid progress and the challenge of inequality. International Journal for Equity in Health [periódico na

Internet]. 2016 [acessado 2019 Set 30] 2016; 15:177. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.1186/s12939-016-0465-y>.

NORONHA, José Carvalho de; ET AL. Notas sobre o futuro do SUS: breve exame de caminhos e descaminhos trilhados em um horizonte de incertezas e desalentos. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2018, v. 23, n. 6 [Acessado 01 Agosto 2019], pp.2051-2059. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05732018>>. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05732018>

PAIM, Jairnilson Silva. Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica /Jairnilson Silva Paim. – Salvador: J.S. Paim, 2007. 300p. Orientadora: Profa. Dra. Carmen Fontes Teixeira. Tese (doutorado) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia;

PARANÁ. O que são Políticas Públicas? Portal da Secretaria do Meio Ambiente do Paraná. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2019.

PINTO, Luís Felipe; GIOVANELLA Lúgia. Do Programa à Estratégia Saúde da Família: expansão do acesso e redução das internações por condições sensíveis à atenção básica (ICSAB). *Cien Saude Colet* [periódico na Internet]. 2018 Jun. [acessado 2019 Jun 02];23(6):1903-1914. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.05592018>.

OCKÉ-REIS, Carlos Otávio. SUS, o desafio de ser único. *Folha de São Paulo*, 15 mar. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2014/03/1425908-calos-octavio-ocke-reis-sus-o-desafio-de-ser-unico.shtml>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.

OCKÉ-REIS, Carlos Otávio. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. *Ciência Saúde Coletiva* [periódico na internet] (2018/Abr). [Citado em 01/10/2019]. Está disponível em: <<http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/sustentabilidade-do-sus-e-renuncia-de-arrecadacao-fiscal-em-saude/16701?id=16701>>.

OLIVEIRA, Cátia Martins de; CRUZ, Marly Marques. Sistema de Vigilância em Saúde no Brasil: avanços e desafios. *Saúde em Debate* [online]. 2015, v. 39, n. 104 [Acessado 01 Outubro 2019], pp. 255-267. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-110420151040385>>. ISSN 0103-1104.

RASELLA, Davide; AQUINHO, Rosana; SANTOS, Carlos A. T.; PAES-SOUSA, Rômulo; BARRETO, Maurício L. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a Nationwide analysis of Brazilian municipalities. *Lancet* [periódico na Internet]. 2013 [acessado 2019 Out 01]; 382 (9886):57-64. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60715-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1).

RODRIGUEZ NETO, Eleutério. A Reforma Sanitária e o Sistema Único de Saúde: suas origens, suas propostas, sua implantação, suas dificuldades e suas perspectivas. In: Brasil. Ministério da Saúde. Coordenação de Informação, Educação e Comunicação. Núcleo de Estudos em Saúde Pública – NESP. Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1994.

RODRIGUEZ NETO, Eleutério. A via do Parlamento. In *Saúde e democracia: a luta do CEBES/Sonia Fleury* (organizadora). — São Paulo: Lemos Editorial, 1997. Vários autores.

RODRIGUEZ NETO, Eleutério. *Saúde: promessas e limites da Constituição*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. 260p.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 273-280, Jan. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S1413-81232013000100028&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 de outubro de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000100028>.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, Ju-

lho 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702303&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de julho de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.09192018>.

SILVA, José Agenor Alvares da; COSTA, Ediná Alves; LUCCHESI, Geraldo. SUS 30 anos: Vigilância Sanitária. *Ciência Saúde Coletiva* [periódico na Internet]. 2018 Jun. [acessado 2019 Set 30]; 23(6):1953-1961. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.04972018>

SOUSA, Neuciani Ferreira da Silva; ET AL. Desigualdades sociais na prevalência de indicadores de envelhecimento ativo na população brasileira: Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. *Rev. bras. epidemiol.*, Rio de Janeiro, v. 22, supl. 2, E190013.SUPL.2, 2019 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-790X2019000300400&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-549720190013.supl.2>.

VIACAVA, Francisco et al. SUS: oferta, acesso e utilização de serviços de saúde nos últimos 30 anos. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1751-1762, Junho 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601751&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de setembro de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.06022018>.

VIACAVA, Francisco et al. Desigualdades regionais e sociais em saúde segundo inquéritos domiciliares (Brasil, 1998-2013). *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. v. 24, n. 7. [Acessado 01 Outubro 2019], pp. 2745-2760. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018247.15812017>>. ISSN 1678-4561.

AUSTERIDADE NA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA

Dorival Fagundes Cotrim Junior

Introdução

LEBARON (2018) inicia o seu interessante artigo com uma reflexão fundamental: “os aspectos das políticas de austeridade são geralmente vistos no espaço público como uma questão estritamente econômica”, sendo os ouros ramos do saber, como a sociologia, o direito, a saúde coletiva, a filosofia, vistos costumeiramente como desqualificados ou pouco reconhecidos para tratar desta temática.

Ele continua pontuando que a austeridade não é (e não deve ser) uma questão de interesses políticos pontuais, envolvendo ou não o campo acadêmico, como se pensa rotineiramente com relação às notícias do cotidiano a seu respeito, o que é, de certo modo, compreensível. Afinal, quem não reage automaticamente quando toma conhecimento do aumento de um tributo público, dos cortes orçamentários para a pesquisa acadêmica, do aumento da pobreza, da precariedade e dos desmontes provocados em face da seguridade social? (LEBARON, 2018)

Para além destas questões mais práticas, sentidas no cotidiano, discutidas com os parentes e pessoas mais próximas, o termo austeridade e sua materialização no corpo social está estritamente vinculada a uma concepção, uma ideia, da função que compete ao Estado nas sociedades contemporâneas e capitalistas, e que foi revisitada no curso do período do

neoliberalismo e da altíssima “financeirização” na Europa⁴⁰, desde as décadas de 1960 e 1970 do século XX (LEBARON, 2018; BLYTH, 2013).

BLYTH (2013) vai trazer em sua obra uma série de hipóteses/teses, dentre as quais: (i) a ideia de que austeridade representa uma ideia, que é perigosa; (ii) que uma política econômica baseada na austeridade nunca foi efetiva, isto é, é falha, (iii) que austeridade é um problema político de distribuição e não um problema econômico de contabilidade, (iv) que a ideia de austeridade, em que pese os exemplos históricos comprovadores da sua ineficácia, sobreviveu, (v) que esta só sobreviveu por conta da “deturpação dos fatos”, (vi) que a ideia da austeridade deve ser combatida porque representa uma “falácia de composições”, (vii) que a lógica da austeridade já provou ser falha desde os anos trinta do século XX e que não são coincidências as lições da história serem esquecidas, (viii) que a esfera financeira, em particular os bancos, é objeto de atenção especial, e estes são vistos como grandes demais para falhar, (ix) que as ideias financeiras tem um forte poder político, (x) que as crises vivenciadas são determinadas pelo setor privado e não pelo setor público, pois aí ela apenas continuou, haja vista terem sido as bolhas bancárias a principal razão da crise da dívida pública, e (xi) que há uma interferência contínua entre o Estado e o mercado, pois os Estados criaram mercados, bem como os mercados também tenham criado estados, e assim é preciso analisar a austeridade a partir do Estado e das relações deste com o mercado (LOSONC, 2014).

Austeridade fiscal, portanto, concatenada com a ideia de luta absoluta e singular contra a inflação, um dos elementos mais temíveis desta perspectiva econômica, está igualmente relacionada com o conceito dos alemães de “visão de mundo” (Weltanschauung),

40 Trata-se, portanto de defender certa compreensão a respeito do papel do Estado. LEME (2010, p. 130) assevera: “A concepção de “Estado mínimo”, requerida como nova forma de atração das Economias Satélites às nações hegemônicas, com algumas redefinições do papel do Estado, nos aspectos institucionais e regulatórios. Configurou-se como algo, a princípio, dialético: isto é, a exigência de um “Estado mínimo, porém forte”, ou seja, um mínimo de intervenção e uma forte atuação reguladora com a formulação de arranjos institucionais (dentre os quais, os de caráter político partidário) que corroborassem com uma nova intensidade do mercado”.

para a qual as despesas públicas são vistas como excessivos déficits públicos, dívidas públicas como ameaças e limites para desenvolvimentos futuros e seu crescimento como um mecanismo intergeracional que transfere a chamada carga da dívida para as gerações futuras (LEBARON, 2018, p. 530).

À guisa de conclusão deste introito, austeridade é ainda uma unidade da língua (palavra) que envolve um “universo semântico maior, com implicações simbólico-discursivas”, dentre as quais, por exemplo, destacam-se os comportamentos dos atores políticos institucionais que operam os cortes orçamentários e/ou aumento excessivo dos tributos (para arrecadação estatal) que atingem sobremaneira as camadas mais baixas da sociedade do ponto de vista socioeconômico, e que assim não se reconhecem.

Ou seja, negam a ideia de que praticam “austeridade” ou austericídio⁴¹, e adotam uma narrativa “pomposa”, “elegante”, metafórica, de “restabelecer o equilíbrio”, ajustar a economia para melhorar a competitividade, enfrentar a dívida pública para a próxima geração ou apenas cumprir uma norma constitucional. Este ponto reflete a dimensão simbólica, discursiva, da vida econômica, e que precisa ser também considerada nas análises feitas (LEBARON, 2018, p. 531).

1 Receituário Neoliberal e Austeridade

Antes de adentrar as relações estabelecidas forçosamente entre austeridade fiscal e o direito à saúde, ou a saúde em si, não apenas enquanto

41 O termo austericídio foi extraído de PAIM (2017) e de ROSSI & DWECK (2016). Estes últimos, por exemplo, apontam: “No Brasil, a virada para a austeridade é a marca do segundo governo Dilma Rousseff, que iniciou adotando a estratégia econômica do candidato derrotado no pleito de 2014, ou seja, realizando um duro ajuste fiscal e monetário na esperança de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir. A ideia era a de que a contração fiscal seria expansionista, passando apenas por um curto período recessivo necessário para recuperar a confiança nas políticas do governo. No entanto, apesar de todo o esforço do governo para reduzir as despesas, que em 2015 chegaram à queda real de 2,9% do gasto primário federal, as receitas despencaram e o déficit ficou ainda maior, evidenciando o caráter contraproducente do ajuste: o austericídio. Ou seja, o corte de gasto em conjunturas como a de 2015 não é garantia de melhores indicadores fiscais, pelo contrário, as contas públicas pioraram por conta da própria interrupção de investimentos públicos e contingenciamento de verbas para áreas importantes como saúde e educação” (ROSSI & DWECK, 2016, p. 2).

um direito, é interessante apontar um exemplo do receituário neoliberal para os estados, qual seja, as orientações (quase normativas) do Consenso de Washington, que deveriam ser seguidas pelos países da América Latina, haja vista que este Consenso apresenta-se como marco desta corrente de pensamento nesta região, além de ser um autêntico plano de ajustamento das economias periféricas, defendido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), como pontua FIORI (1995).

As medidas (orientações) podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- a) o equilíbrio das contas públicas, obtidas, preferencialmente, a partir das reduções de despesas (como cortes em subsídios destinados a empresas públicas e privadas) e não pelo aumento de impostos;
- b) a liberalização da economia aos investimentos estrangeiros; isto é, uma abertura comercial e um processo de desregulamentação com gradativo (porém, constante) processo de redução do controle governamental sobre o setor privado e, ao mesmo tempo, sua atuação direta no setor produtivo através da aquisição de empresas estatais (geralmente atuando monopolisticamente);
- c) Sugeriu claramente um processo amplo de privatização como a solução mais eficaz para transferir para o setor privado as empresas do Estado que, por sua vez, passariam a atuar sobre as leis do mercado, fortalecendo o ambiente competitivo (o que permitiria, a um só tempo, a resolução da “questão fiscal” do Estado e, de outro lado, a indução de um progresso técnico que somente os capitais privados transnacionais poderiam ofertar, na forma de produtos e serviços). (LEME, 2010, p. 131).

Ou seja, de modo ainda mais resumido, três são as linhas de atuação: garantir o equilíbrio das contas públicas, fomentar a liberalização da economia, isto é, abrir a economia aos investimentos estrangeiros, e sugerir um processo amplíssimo de privatizações em geral, pois esta seria a melhor solução para transferir as empresas do Estado para o setor privado.

Mais amplamente ARBIX (2002) apontou as recomendações do Banco Mundial, um dos maiores entusiastas deste novo modelo econô-

mico (neoliberal), tanto para detectar as imperfeições na implementação das reformas quanto para descobrir ou aumentar a lista das novas reformas que seriam necessárias.

Assim que a lista das mudanças institucionais “sugeridas” (impostas)⁴² foram desenhadas, logo no início dos anos 1990, jamais seu fluxo foi cessado. As dez primeiras correspondem às do início dos anos 90 do século XX e as seguintes a “lista expandida”:

- 01.Liberalização comercial; 02.Abertura para os investimentos externos; 03.Disciplina fiscal; 04.Reorientação dos gastos públicos; 05.Privatização intensiva; 06.Taxa de câmbio competitiva e unificada; 07.Liberalização financeira; 08.Reforma fiscal e tributária; 09.Desregulação da economia; 10.Garantias ao direito de propriedade; 11.Novas instituições reguladoras; 12.Reforma política; 13.Fim da corrupção; 14.Redes de proteção social; 15.Flexibilização do mercado de trabalho; 16.Aceitação das regras da OMC; 17.Reforma do sistema financeiro; 18.Diminuição da pobreza;

42 Como visto, as medidas de austeridade chegam como imposições aos países que estão passando por crises econômicas. Neste sentido, SANTOS & VIEIRA (2018, p. 2308) elaboraram um quadro com as medidas estabelecidas e as consequências geradas pelas políticas de austeridade fiscal ao redor do planeta. Dentre as medidas se têm: “Realização de reformas estruturais para reduzir os gastos do Estado com a oferta de bens e serviços públicos à população; Cortes do gasto do governo com pessoal; Redução do gasto do governo com proteção social e gastos sociais em geral, com redução dos orçamentos da saúde; Fechamento de serviços de saúde, redução de horas de funcionamento e da força de trabalho; Instituição e/ou aumento do copagamento pelo uso de serviços de saúde e estabelecimento de taxas adicionais”. Quanto às consequências: “Aumento do desemprego; Aumento da pobreza e da desigualdade social; Agravamento dos problemas sociais, com aumento da violência; Restrição do direito à saúde para determinados grupos populacionais, como imigrantes, moradores de rua, usuários de drogas; Aumento da dificuldade de ter acesso aos serviços de saúde por barreiras econômicas; Aumento da prevalência de depressão e ansiedade; Piora da saúde mental, com aumento das taxas de suicídio, sobretudo entre menores de 65 anos; Redução na auto-avaliação do estado de saúde como bom; Aumento de doenças crônicas não transmissíveis e de algumas doenças infectocontagiosas; Aumento do consumo de bebidas alcoólicas em grupos de alto risco, constituídos por pessoas que já consomem álcool rotineiramente e desempregados; Abuso de álcool em subgrupos sociais mais vulneráveis, estando entre os fatores de risco a perda do emprego e o desemprego de longa duração, além de suscetibilidades pré-existentes como doenças mentais”.

19.Abertura (prudente) das contas de capital; 20.Regime de câmbio unificado (ARBIX, 2002, p. 12).

Acredita-se que após este breve resgate acerca das exigências neoliberais, o terreno esteja adequado o suficiente para que se comece a estabelecer, ou melhor, a expressar literalmente as relações entre as políticas de austeridade e os sistemas de saúde (bem como a própria saúde das populações). Nestes termos o excerto deste prefácio é elucidativo e claro:

Os ajustes econômicos neoliberais impostos por organismos internacionais, pela chantagem dos mercados financeiros e pelos governos que adotam o ‘austericídio’ geram impactos sobre os sistemas de saúde e sobre a saúde das pessoas, especialmente dos pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, a exemplo dos idosos. O receituário determinado para distintos países, como Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal, centrava-se em objetivos semelhantes, enfatizando o controle da despesa pública, a eficiência e a relação custo-eficiência. Os cortes cegos nas despesas e na redução de pessoal nos serviços não levaram em conta os possíveis impactos sobre a saúde dos cidadãos e sobre a qualidade da atenção (PAIM, 2017).

2 A situação do Brasil

No caso brasileiro os efeitos das medidas de austeridade fiscal podem ser ainda mais graves do que os sentidos em países já desenvolvidos, ou melhor, que não estão na periferia do sistema capitalista mundial, “considerando que os indicadores sociais e a oferta de serviços públicos estão aquém do patamar daqueles países e que o Brasil continua sendo um dos países de maior desigualdade social e de renda do mundo” (SANTOS & VIEIRA, 2018).

Ora, em 2016 os dez por cento (10%) mais ricos concentraram cinquenta e cinco por cento (55%) da renda gerada no território nacional, como apontam ALVAREDO ET AL (2017):

Inequality within world regions varies greatly. In 2016, the share of total national income accounted for by just that nation’s top 10% earners (top 10% income share) was 37% in Europe, 41%

in China, 46% in Russia, 47% in US-Canada, and around 55% in sub-Saharan Africa, Brazil, and India. In the Middle East, the world's most unequal region according to our estimates, the top 10% capture 61% of national income.

Em que pese tamanhos níveis já existentes de desigualdades e concentração de renda, o receituário da austeridade, de racionalidade neoliberal, está sendo implementado contínua e crescentemente, sobretudo a partir de 2014/2015, quando houve queda de arrecadação em todos os níveis de governo, bem como o recrudesimento do desemprego. Nos termos de BRASIL (2017), a receita líquida corrente do governo federal sofreu uma redução real de 6,7% entre 2014 e 2016, e a taxa de desocupados alcançou a marca de 13% no segundo trimestre de 2017, o equivalente a 13,5 milhões de pessoas (IBGE, 2017).

Como tentativa de resposta à crise, e ecoando com as normativas dos grandes credores internacionais, o governo federal intensificou as políticas de ajuste fiscal, levando a reduções drásticas dos gastos estatais em diversos setores. SANTOS & VIEIRA (2018, p. 2308) sintetizam

Os investimentos do Poder Executivo federal caíram 42% entre 2014 e 2016, em valores empenhados, e as despesas primárias e por função em áreas estratégicas também tiveram diminuição neste período. Por outro lado, as renúncias de receitas aumentaram. Os gastos tributários cresceram 15%, passando de R\$ 235,6 bilhões para R\$ 271 bilhões em valores constantes entre 2014 e 2016. Enquanto os subsídios totalizaram R\$ 106,9 bilhões somente em 2016. Já as despesas financeiras, relacionadas principalmente ao pagamento de juros e amortização de dívidas, tiveram redução de 3%. Contudo, continuam em patamar muito elevado, correspondendo a cerca de R\$ 1,2 trilhão em valores de 2017, o que equivale a 40% de todas as despesas da União em 2016.

Todo um caminho, lastreado em uma nova racionalidade que se fortaleceu no seio das instituições públicas, passou a ser traçado, com continuidades importantes do ponto de vista analítico e histórico. Eis que aprovaram um novo regime fiscal para o país.

3 O Novo Regime Fiscal (NRF)

Em 2016, ano do afastamento irregular da Presidente Dilma Rousseff (ALMAGRO-CASTRO, 2017; BASTOS, 2017; DOMINGUES, 2017) o chamado NRF foi instaurado, a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, que estabeleceu um teto de gastos para as chamadas despesas primárias da União, sem impor limites para as despesas financeiras (VIEIRA & BENEVIDES, 2016).

E o que isso representa em termos práticos? Que a partir de 2017 até 2036 o primeiro grupo de despesas fixadas (as primárias) estarão “congeladas” em aproximadamente R\$ 1,3 trilhão, sendo apenas anualmente corrigido este valor para recuperação de perdas decorrentes da inflação (VOLPE ET AL, 2017).

Além disso, e talvez seja esta uma das grandes razões do NRF ter sido feito a partir de Emenda Constitucional, os gastos com saúde e educação perderam a vinculação quanto às receitas e igualmente tiveram as aplicações mínimas congeladas (como as despesas primárias) a partir de 2018, diferenciando-se das primárias.

ROSSI & DWECK (2016) apontam também que o alvo do NRF é claramente a saúde e a educação, pois

Como mostra um texto para discussão publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, por meio de uma emenda na Constituição. No caso do Brasil, também não havia necessidade de constitucionalizar a regra fiscal, no entanto, para viabilizar a regra são necessárias mudanças constitucionais. No caso da PEC 55, a única medida relevante em matéria constitucional é a desvinculação das receitas destinadas à saúde e educação. Isto é, o Novo Regime Fiscal não precisa de emenda constitucional, o que precisa de mudança constitucional é a desvinculação de receitas para saúde e educação. Nesse sentido, a PEC do novo regime fiscal é, na verdade, a PEC da desvinculação da saúde e da educação.

Estima-se que as perdas acumuladas do SUS poderão variar de R\$ 168 bilhões a R\$ 738 bilhões entre 2017 e 2036, variando conforme o

crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (VIEIRA & BENEVIDES, 2016, 2016a).

Ou seja, o ajuste fiscal imposto não teve por fim controlar e disciplinar os desequilíbrios transitórios no orçamento público, mas sim de conduzir à força a diminuição da participação dos aparelhos estatais na oferta de serviços e bens à população em geral, a partir do arrefecimento dos gastos com políticas públicas. A depender do desempenho econômico, as despesas primárias no PIB serão reduzidas de aproximadamente vinte por cento (20%) em 2016 para dezesseis por cento (16%) a doze por cento (12%) em 2026 (SANTOS & VIEIRA, 2018, p. 2308).

ROSSI & DWECK, que escreveram à época de tramitação do NRF, apontam o princípio básico da proposta, além de diferenciá-lo da experiência internacional, terminando por apontar o desastre dos efeitos sociais dele decorrentes.

O princípio básico da proposta é que o gasto público federal tenha crescimento real nulo, o que implicará uma redução do gasto público em proporção do PIB. Esse princípio pode ser identificado como um esforço de austeridade continuado que busca reduzir sistematicamente a participação do Estado na economia e, conseqüentemente, no crescimento econômico. Isto é, a demanda pública estará sistematicamente contribuindo para reduzir o crescimento econômico, o que exigirá um esforço muito maior dos componentes privados da demanda (consumo, investimento e demanda externa). Além disso, diferentemente da experiência internacional, o Novo Regime Fiscal não tem cláusula de escape, ou seja, não permite uma flexibilização das regras fiscais diante de crises econômicas extraordinárias, como aquela de 2009, ano em que a maior parte dos países centrais expandiu o gasto público, realizando enormes déficits fiscais. Ou seja, do ponto de vista macroeconômico, a reforma fiscal é desastrosa ao impor à demanda pública um caráter contracionista por um longo período e por retirar do Estado os instrumentos fiscais capazes de enfrentar crises econômicas. No entanto, os efeitos sociais do novo regime fiscal são ainda mais críticos” (ROSSI & DWECK, 2016, p. 2).

Outras reformas, como a trabalhista (COTRIM JUNIOR, 2017) e a previdenciária também foram adotadas (sendo que a previdenciária ainda está em fase de tramitação até o início de outubro de 2019, pelo menos), e seguem a mesma racionalidade austera, embasada nos termos do neoliberalismo.

Quanto ao SUS, as normas do teto promoveram a desvinculação de aplicação das receitas (como era previsto desde 2000 a vinculação a partir da EC nº 29), só que não impediu a alocação adicional ao mínimo estabelecido para cada ano. Todavia, na atual conjuntura, entende-se que, “na prática, o arrocho imposto a diversas políticas públicas tornará isso muito difícil” (SANTOS & VIEIRA, 2018), até porque o que se quer efetivamente é a extinção ou ao menos a redução drástica dos serviços oferecidos pelo Estado, favorecendo, por conseguinte, a iniciativa privada, o mercado, que deverá ocupar cada vez mais espaços, expandindo-se, sem a intervenção de fronteiras.

Como dito, esta guinada à austeridade já vem se mostrando desde 2014/2015, justamente quando houve a alteração na regra de alocação de recursos para o Sistema Único de Saúde pela União, a partir da EC nº 86/2015, que normatizou aplicação mínima federal de recursos a partir de percentuais da receita corrente líquida (RCL) de 13,2% a 15% no período de 2016 a 2020, ocasionando diminuição real dos recursos disponíveis para o sistema público (SANTOS & VIEIRA, 2018).

Sob a batuta do Novo Regime Fiscal, parte do estado, do mercado e da sociedade aguardam crescimento da participação das famílias no financiamento da saúde, pois (i) a aplicação mínima federal está congelada, ainda que as demandas cresçam; (ii) os entes estaduais e municipais dispõem de pouca margem fiscal para ampliação dos recursos já alocados no SUS; e (iii) a racionalidade neoliberal propõe redução do gasto social ao mesmo tempo que incentiva o fortalecimento do setor privado nacional e estrangeiro (SANTOS & VIEIRA, 2018, p. 2310-2311).

Nesta toada o próprio Ministério da Saúde em 2016 propôs à Agência Nacional de Saúde Suplementar a “flexibilização do arcabouço regulatório, a fim de possibilitar a oferta de planos privados de saúde com menores coberturas assistenciais e valores de mensalidade ao consumidor, o que foi chamado de Plano de Saúde Acessível”, o que não contribui ara desafogar o SUS, ao contrário do que se diz, além de agravar a segmentação e as

iniquidades no sistema de saúde do país, fortalecendo a rede privada em detrimento da pública (SANTOS & VIEIRA, 2018, p. 2311).

Aparentemente o país caminha em direção às propostas de Cobertura Universal de Saúde, o que implica em segmentação do acesso, da cobertura e do financiamento pelo fortalecimento de esquemas privados e do enfraquecimento do direito universal à saúde (SANTOS & VIEIRA, 2018; GIOVANELLA ET AL, 2018; CEBES, 2014).

Por fim, como sói demonstrado,

A austeridade fiscal que hoje se implanta no Brasil representa a hegemonia⁴³ da visão de corte neoliberal sobre o funcionamento da economia e as funções do Estado no campo das políticas sociais, destruindo o caráter universal dessas políticas, o que acarreta graves consequências para o Ebes. Embora várias evidências científicas venham demonstrando os impactos negativos da austeridade fiscal em momento de crise econômica para a retomada da economia, os que a defendem seguem apregoando que o arrocho se faz necessário para esta recuperação (SANTOS & VIEIRA, 2018, p. 2311).

A fim de superar esta situação (inicialmente revertendo a medida da EC nº 95) (NORONHA ET AL, 2018), entendendo que a saúde não é mercadoria, é direito de todos e dever do Estado, faz-se imprescindível uma atuação firme e convicta da sociedade e dos movimentos sociais, além da academia e demais instituições governamentais ou não, no sentido de se construir alternativas à austeridade e agendas viáveis, elaboradas

43 PAES-SOUSA & RASELLA & CAREPA-SOUSA (2018, p.180) vão apontar esta tentativa de hegemonizar as soluções, argumentando que só há uma alternativa para contornar as crises, qual seja, a austeridade fiscal. Em seus termos: “O debate econômico atual apresenta erroneamente as medidas de austeridade fiscal como único caminho para um regime de responsabilidade fiscal. É interessante que o Brasil observe o que Portugal e a Espanha estão fazendo, após um ciclo desgastante de austeridade e piora do bem-estar social. Portugal, que refez sua rota de desenvolvimento há mais tempo, apresenta a melhora tanto dos seus indicadores econômicos como dos sociais. A Espanha passa a viver um novo momento de otimismo após anos de desesperança. O Brasil precisa rever sua rota de desenvolvimento não apenas para enfrentar os efeitos da crise econômica em curso, mas também para recuperar sua trajetória de inclusão social e econômica e de melhora da saúde de sua população”.

com base na solidariedade e na defesa da democracia e dos direitos humanos. Os anos passam, os governos mudam e os desafios são quase sempre os mesmos, em maior ou menor medida. E assim caminha-se acreditando na mudança individual e coletiva.

Referências Bibliográficas

- ALMAGRO-CASTRO, David. ¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal de Brasil, Dilma Rousseff. *Rev. Derecho Estado*, Bogotá, n. 42, p. 25-50, Abril de 2019. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932019000100025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 de maio de 2019.
- ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. *World Inequality Report 2018. Executive Summary*. Berlin: World Inequality Lab; 2017. Disponível em: < <https://wir2018.wid.world/files/download/wir-2018-summary-english.pdf>>. Acesso em 01 de outubro de 2019.
- ARBIX, Glauco. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. *Tempo Social. USP, São Paulo*, v.14, n.1, p.1-17, maio de 2002.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. *Rev. econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, Agosto de 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 de maio de 2019.
- BLYTH, Mark. *Austerity. The history of a dangerous idea*. New York: Oxford University Press, 2013.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Demonstrativo da Receita Corrente Líquida*. Brasília: STN; 2017. (Séries Históricas).

CEBES (Centro Brasileiro de Estudos de Saúde). Manifesto do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde em defesa do direito universal à saúde – saúde é direito não é negócio. Rio de Janeiro: Cebes; 2014. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/09/Manifesto_Cebes_Sa%C3%BAde_%C3%A9_direito_e_n%C3%A3o_neg%C3%B3cio.pdf>.

COTRIM JUNIOR, Dorival Fagundes. O Primado da Afetividade e a Reforma Trabalhista Neoliberal. *REVISTA DOS TRIBUNAIS* (SÃO PAULO. IMPRESSO), v. 985, p. 105-131, 2017.

DOMINGUES, José Maurício. Crise da república e possibilidades de futuro. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, p. 1747-1758, Junho 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002601747&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 de maio de 2019.

FIORI, José Luis da Costa. A governabilidade democrática na Nova Ordem Econômica. *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, Rio de Janeiro, v. 43, 1995.

GIOVANELLA, Ligia, ET AL. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, Junho 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601763&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 de outubro de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.05562018>.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE; 2017.

LEBARON, Frédéric. Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade. Tradução: Léo Lopes. *Revista Sociedade e Estado – Volume 33, Número 2, Maio/Agosto 2018*, pp. 529-537.

- LEME, Alessandro André. Neoliberalismo, globalização e reformas do estado: reflexões acerca da temática. *Barbaroi*, Santa Cruz do Sul, n. 32, p. 114-138, jun. 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782010000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 03 de junho de 2019.
- LOSONC, Alpar. *Austerity: The History of a Dangerous Idea* by Mark Blyth Oxford University Press, 2013. Book review. *PANOECONOMICUS*, 2014, 3, pp. 389-395.
- NORONHA, José Carvalho de; ET AL. Notas sobre o futuro do SUS: breve exame de caminhos e descaminhos trilhados em um horizonte de incertezas e desalentos. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2018, v. 23, n. 6 [Acessado 01 Agosto 2019], pp.2051-2059. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05732018>>. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05732018>
- PAES-SOUSA, Rômulo; RASELLA, Davide; CAREPA-SOUSA, Júlio. Política econômica e saúde pública: equilíbrio fiscal e bem-estar da população. *Ensaio. Saúde em Debate*. Rio de Janeiro, v. 42, número especial 3, p. 172-182, novembro de 2018.
- PAIM, Jairnilson Silva. *Políticas e Riscos Sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. São Paulo, 2017 (Prefácio). Disponível em: < <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2017/12/welfare-web-2ed.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2019.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impacts of the new fiscal regime on health and education. *Cad Saúde Pública*. 2016; 32:12-5.
- VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas* 2016; 10(3): 1-28.
- VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. *Brasí-*

lia: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28). Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7270/1/NT_n28_Disoc.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2019.

VOLPE, Ricardo Alberto; MENDES, Graciano Rocha; BATISTA JUNIOR, Salvador Roque; GREGGIANIN, Eugênio; CAMBRAIA, Túlio; ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de; ET AL. Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no processo orçamentário. Brasília: Câmara dos Deputados; 2017. (Nota Técnica, n. 23)

NOTIFICAÇÃO COMPULSÓRIA DE TENTATIVAS DE SUICÍDIO: ESTRATÉGIA PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO

Camila Louise Baena Ferreira

Introdução

No início do século XX iniciaram-se as primeiras intervenções estatais na prevenção e controle de doenças, orientadas pela descoberta dos ciclos epidemiológicos de algumas doenças infecciosas e parasitárias. Com o avanço da temática, na década de 1950, surge a expressão vigilância epidemiológica que se referia à vigilância de pessoas com medidas de isolamento ou quarentena; intervenções aplicadas individualmente e não em caráter coletivo (BRASIL, 2009).

Em 1968, a vigilância epidemiológica foi tema central da 21^a Assembleia Mundial de Saúde, na qual foi estabelecida a abrangência do conceito para variados problemas de saúde pública, e não mais apenas às doenças transmissíveis (BRASIL, 2009). Após 22 anos, foi publicada a Lei nº 8.080/90 que define a Vigilância Epidemiológica como:

um conjunto de ações que proporciona o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos (BRASIL, 1990, art.6º, § 2º).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece a tentativa de suicídio como um agravo de saúde pública, que exerce um grande impacto social, especialmente por ser um dos principais fatores de risco da mortalidade por suicídio (BOTEGA, 2010; MINAYO, 2005; KUTCHER; CHEHIL, 2007). Conforme a OMS, o suicídio encontra-se entre as três principais causas de mortes entre jovens e adultos de 15 a 44 anos e estima-se que o número de tentativas de suicídio pode ser até 20 vezes maior que o número de suicídios (BOTEGA, 2009). Ações voltadas ao fenômeno da tentativa de suicídio são, portanto, uma das principais estratégias para se evitar a concretização do suicídio (BOTEGA, 2014). Desse modo, a tentativa de suicídio faz parte do controle da Vigilância Epidemiológica.

Conforme Brasil (1990, 2016), a notificação compulsória é a principal fonte de dados da Vigilância Epidemiológica; e constitui-se na comunicação à autoridade sanitária sobre a ocorrência de determinada doença ou agravo de saúde. É obrigatória aos profissionais de saúde e deve ser registrada nos Sistemas de Informação em Saúde, de modo a viabilizar o processo informação-decisão-ação.

Nesse contexto, destaca-se a Portaria nº 204/2016 que define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional; sendo que a tentativa de suicídio, é considerada um agravo de saúde pública de notificação imediata – em até 24 horas – à Secretaria Municipal de Saúde (BRASIL, 2016). A notificação deve ser registrada no Sistema de Informações de Notificação de Agravos – Sinan (BRASIL, 2016a).

A temática deste artigo torna-se ainda mais relevante na atual conjuntura, visto que o Brasil é um dos países signatários do Plano de Ação em Saúde Mental, lançado em 2013 pela OMS, no qual se compromete com a meta de redução de 10% da taxa de mortalidade por suicídios até o ano de 2020. As ações estratégicas são divididas em três eixos, sendo que o eixo Vigilância e Qualidade da Informação possui, entre outras, a seguinte atividade: “sensibilizar profissionais de saúde sobre a importância de notificar todas as tentativas de suicídio ocorridas no município” (BRASIL, 2017, p. 13).

Vigilância em Saúde

O termo ‘vigilância’ possui origem do latim ‘vigilare’, e significa observar atentamente, estar de sentinela, procurar, cuidar, precaver-se,

acautelar-se. Na área da saúde, o termo ‘vigilância’ relaciona-se aos conceitos de saúde e doença construídos historicamente, envolvendo ações para impedir a disseminação das doenças (MONKEN; BATISTELLA, 2009).

O objetivo da vigilância em saúde é a observação e análise em caráter permanente da situação de saúde da população com a finalidade de articular ações destinadas a controlar determinantes, riscos e danos à saúde das populações. Desse modo, a vigilância em saúde possui metodologias que auxiliam o planejamento de políticas públicas de saúde, ao proporcionar: o conhecimento da realidade, identificação de problemas, estabelecimento de prioridades de atuação e melhor utilização dos recursos para se produzir resultados efetivos (BRASIL, 2009a).

A ação das Vigilâncias em Saúde considera o enfoque clínico, que identifica os problemas em sua dimensão biológica e individual; o enfoque epidemiológico, que identifica os problemas em grupos populacionais; e o enfoque social, que identifica os problemas na população tendo em vista os processos de desenvolvimento econômico, social e político (SETA; REIS; DALAMARQUE, 2014).

Histórico da Vigilância em Saúde no Brasil

No século XV, diante do descobrimento do Brasil e início do Período Colonial (1500 a 1822), coincide o nascimento da medicina moderna no mundo, caracterizada por investigações, estudos e descobertas que permitirão o cunho científico que a medicina possui atualmente. Os serviços de saúde, nessa época, possuíam organização precária, a prática médica era baseada em conhecimentos tradicionais e não científicos e o foco eram as doenças pestilenciais – principalmente a varíola e febre amarela. A estratégia de controle das doenças baseava-se no afastamento ou no confinamento dos doentes nas Santas Casas de Misericórdia, que mantinham função mais assistencialista do que curativa. As ações de combate à doença – assim como ocorreu também amplamente com a hanseníase – eram voltadas para o indivíduo doente, e não para a prevenção da ocorrência da doença (BRASIL, 2005).

Surge, assim, o conceito de ‘vigilância’ na saúde pública, com a função de observar contatos de pacientes atingidos pelas doenças pestilenciais

(WALDMAN, 1998). As ações que visam à promoção da saúde, antes da ocorrência das doenças, estruturaram-se apenas a partir do século XIX influenciados pelo movimento da Medicina Social, o qual relacionou as condições de vida e de trabalho das populações ao aparecimento de doenças. Desse modo, são propostas ações para dificultar ou impedir o aparecimento da doença, com objetivo de enfrentar suas causas e não apenas as consequências (BRASIL, 2005).

A emigração europeia para o Brasil, formada por pessoas suscetíveis às doenças tropicais, cresceu entre o final do século XIX e início do século XX. A precária condição sanitária do país ficou mais evidente ao prejudicar a economia devido à falta de mão de obra para o cultivo de café, pois navios se recusavam a desembarcar no Brasil (BRASIL, 2005).

Em 1889, ocorre a proclamação da República e propostas para modernizar o país. As Juntas e Inspetorias de Higiene provinciais foram substituídas pelos Serviços Sanitários Estaduais, porém a organização destes era deficitária. Diante da desorganização dos serviços, novas ondas epidêmicas surgiram no país nos primeiros anos da República (entre 1890 e 1900), causando a morte de milhares de pessoas por varíola, febre amarela, peste bubônica, febre tifoide e cólera. Para controlar a ocorrência das epidemias, os médicos higienistas receberam incentivos do governo federal para ocupar cargos importantes na administração pública, com o objetivo de estabelecer estratégias para o saneamento das áreas atingidas pelas epidemias (BRASIL, 2005).

Entretanto, ainda figurava como fator limitante para a ação da Saúde Pública, o conhecimento científico e tecnológico em relação ao diagnóstico, prevenção e terapia das doenças. As ações de saúde constituíam-se em campanhas de vacinação obrigatória e vigilância sanitária em geral, focadas em soluções imediatistas diante de problemas agudos (BRASIL, 2005).

Em 1923 entrou em vigor através do Decreto 16.300, o Regulamento Sanitário Federal que incorporou a expressão Vigilância Sanitária de modo indistinto, utilizando-a para o controle sanitário de pessoas doentes ou suspeitas de doenças transmissíveis e também para o controle de estabelecimentos e locais (BRASIL, 2005).

A mudança no conceito de vigilância ocorre a partir da década de 1950: deixa de ser aplicada no sentido da observação sistemática de

contatos de doentes e amplia seu significado para o acompanhamento sistemático de eventos adversos à saúde na comunidade (WALDMAN, 1998).

Histórico da Vigilância Epidemiológica no Brasil

A Fundação SESP (Serviço Especial de Saúde Pública) – criada na década de 1940 para promover ações curativas e preventivas a doenças infecciosas em áreas de relevância econômica como as de extração de borracha – no ano de 1968 criou o Centro de Investigações Epidemiológicas (CIE). Este representa o primeiro órgão federal com amplas responsabilidades na área da epidemiologia: promoveu a articulação com órgãos nacionais e internacionais, estimulou atividades de vigilância epidemiológica junto às Secretarias de Estado de Saúde, e organizou um sistema de notificação semanal de algumas doenças transmissíveis que ainda não eram articuladas nacionalmente (BRASIL, 2005).

A Vigilância Epidemiológica, como atividade dos serviços de saúde, foi oficialmente introduzida no Brasil na década de 1970, durante a Campanha de Erradicação da Varíola. Nesse contexto, criam-se o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE), o Programa Nacional de Imunizações (PNI) e o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS); o que permitiu a dissociação entre a Vigilância Epidemiológica e a Vigilância Sanitária. Instituiu-se, portanto, que a Vigilância Epidemiológica é responsável pelo controle de doenças e agravos de saúde; enquanto a Vigilância Sanitária é responsável pela fiscalização de portos, aeroportos, fronteiras, medicamentos, alimentos, cosméticos e bens (BRASIL, 2005).

De forma operacional, conceitua-se que a vigilância epidemiológica “pretende ser uma ampla rede de unidades geradoras de dados que permitam a adoção de decisões e a execução de ações de investigação e controle” (TEIXEIRA; PAIM, VILASBOAS, 1998, p.12). A definição de vigilância epidemiológica privilegia o conhecimento e a detecção de mudança nos fatores determinantes ou condicionantes da saúde individual e coletiva (SETA; REIS; DELAMARQUE, 2014).

Sistemas de Informação em Saúde

A gestão no âmbito da saúde envolve questões de alta complexidade e relevância social, e a tomada de decisões dependerá de certas informações; as quais serão utilizadas como um redutor de incertezas e assim, possibilitar um planejamento mais próximo das necessidades de saúde de determinada população. Entretanto, a disponibilidade de informações não é suficiente para garantir a assertividade das ações, agem apenas como um norteador para estabelecer prioridades e possíveis ações baseadas em evidências (GARCIA; REIS, 2016).

Os indicadores de saúde permitem acompanhar tendências históricas de diferentes coletividades na mesma época, ou da mesma coletividade em diferentes períodos. Desse modo, configuram-se como parâmetros utilizados com o objetivo de avaliar a situação de saúde e fornecer subsídios para o planejamento de políticas públicas de saúde (ROUQUAYROL; ALMEIDA FILHO, 2003).

A década de 1970 foi um período importante para a história das estatísticas de saúde no Brasil, no qual ocorreu a regulamentação do registro civil através da Lei Federal nº 6.015/73. Esta atribuiu ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a responsabilidade pela estatística do registro civil. O segundo marco, em 1975, foi a realização da primeira Reunião Nacional sobre Sistemas de Informação de Saúde. Entre meados da década de 1970 e princípios dos anos 1980, alguns dos principais sistemas de informações de saúde foram criados (BRASIL, 2009b).

“Sistemas de Informação em Saúde é um conjunto de componentes que atuam de forma integrada, por meio de mecanismos de coleta, processamento, análise e transmissão da informação necessária e oportuna para implementar processos de decisões no Sistema de Saúde” (GARCIA; REIS, 2016, p. 12).

Ao longo das últimas décadas, o Ministério da Saúde desenvolveu diversos sistemas nacionais de informação que permitem obtenção de dados sobre nascimentos, óbitos, doenças de notificação, atenção hospitalar, ambulatorial e básica, orçamento público em saúde e outros (GARCIA; REIS, 2016).

Sistema de Informações de Agravo de Notificação

O Sistema de Informações de Agravo de Notificação (Sinan) dispõe de dados principalmente das doenças e agravos da Lista Nacional de Doenças de Notificação Compulsória; porém é facultado aos estados e municípios incluir outras doenças e agravos de saúde prioritários em sua realidade local. Possui como objetivo coletar, transmitir e disseminar dados gerados rotineiramente pelo Sistema de Vigilância Epidemiológica das três esferas de Governo por intermédio de uma rede informatizada; e assim, permitir o processo de investigação e análise das informações de vigilância epidemiológica de determinadas doenças e agravos de saúde (BRASIL, 2007).

A coleta de dados de maneira sistemática e descentralizada, através do Sinan, contribui para a democratização da informação ao permitir que todos os profissionais de saúde tenham acesso e disponibilizem à população. Tais dados podem fornecer subsídios para explicações causais dos agravos, fatores de risco, identificação do perfil epidemiológico de determinada região; ampliando assim seu escopo de atuação para o planejamento de políticas públicas de saúde, definição de prioridades de intervenção e avaliação das intervenções (BRASIL, 2007).

A Lista Nacional de Notificação Compulsória é estabelecida pelo Ministério da Saúde, com as doenças e agravos de maior relevância sanitária para o país. Estabelece desse modo, que a notificação é obrigatória inclusive nos casos de suspeita da doença ou agravo; ou seja, não é necessária a confirmação para realizar a notificação. A lista é revisada periodicamente devido a situação epidemiológica e a possibilidade de emergência de novos agentes conforme alterações no Regulamento Sanitário Internacional e acordos multilaterais entre países (BRASIL, 2005).

É importante ressaltar que, conforme Brasil (2005), só devem ser coletados dados que serão utilizados efetivamente para o aprimoramento das ações de saúde evitando sobrecarregar os serviços de saúde com o preenchimento desnecessário de formulários. A notificação se constitui em um processo dinâmico devido às mudanças no perfil epidemiológico, dos resultados obtidos com as ações de controle e da disponibilidade de novos conhecimentos científicos e tecnológicos.

O processo de seleção das doenças e agravos notificáveis obedecem aos seguintes critérios:

a) Magnitude – doenças de elevada frequência que afetam grandes contingentes populacionais e com altas taxas de incidência, prevalência, mortalidade e anos potenciais de vida perdidos.

b) Vulnerabilidade – medida pela disponibilidade concreta de instrumentos de prevenção e controle da doença, que permitem a atuação efetiva dos serviços de saúde.

c) Compromissos internacionais – acordos entre o governo brasileiro e organismos internacionais para a eliminação ou erradicação de doenças a partir de metas continentais ou mundiais.

d) Ocorrência de emergências de saúde pública, epidemias e surtos – eventos de saúde que impliquem risco de disseminação de doenças, nos quais se deve delimitar a área de ocorrência, elucidar o diagnóstico e deflagrar medidas de controle aplicáveis.

Os referidos critérios devem ser considerados em conjunto, porém o atendimento a apenas algum critério é suficiente para justificar a inclusão de determinada doença ou agravamento de saúde na Lista de Notificações Compulsórias (BRASIL, 2005). A tentativa de suicídio é considerada como agravamento de “violência autoprovocada”, e obedece aos mesmos critérios de notificação das violências interpessoais (BRASIL, 2016).

A notificação de tentativas de suicídio

Pinheiro; Escoteguy (2002) referem que o principal objetivo dos serviços de saúde é produzir impacto positivo nas condições de saúde da população; porém, a incorporação da epidemiologia como uma atividade em conjunto com a assistência ao paciente ocorre apenas parcialmente. A subnotificação e as discrepâncias das fontes de informação não são um problema exclusivo do Brasil, conforme demonstra o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde; o qual ressalta que a maioria dos países não possuem dados confiáveis sobre o assunto (OMS, 2002).

Ressalta-se que a notificação das tentativas de suicídio no Brasil foi implementada em 2006, e em 2011 passou a ser compulsória nos serviços de saúde (BRASIL, 2016a). Desse modo, espera-se que a notificação se torne uma prática mais frequente dos profissionais de saúde brasileiros especialmente a partir do ano de 2011 conforme demonstrada Figura 1.

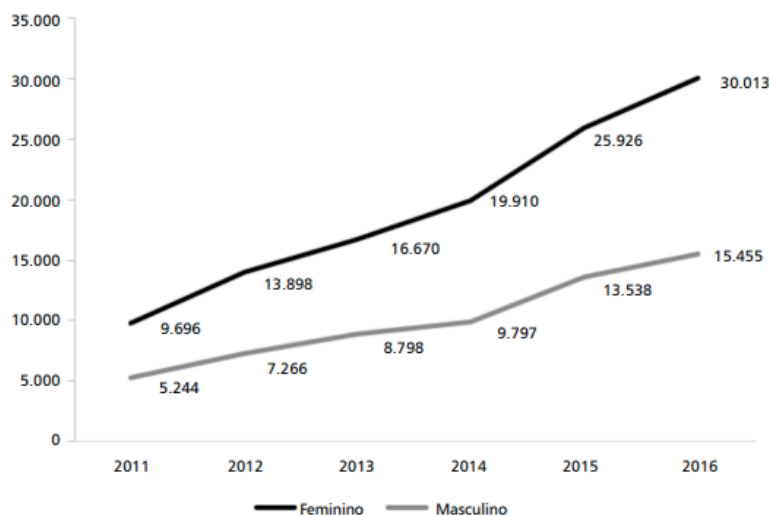


Figura 1. Número de notificações por violência autoprovocada, segundo sexo e ano conforme dados do Sinan (BRASIL, 2017a).

Apesar do aumento do número de notificações, é possível afirmar que a questão da subnotificação persiste, e torna mais difícil analisar o fenômeno de saúde de forma aprofundada. Observa-se também que o aumento do número de notificações não é suficiente para constatar o aumento da ocorrência de casos na população, mas permite saber sobre a sensibilidade dos serviços de saúde para detectar a situação (FALCOMER; GENTIL, 2018).

Lima; Deslandes (2005) referem que “o investimento na cultura da informação e na qualificação da notificação são ações sinérgicas para o fortalecimento da rede de serviços”. Consideram desse modo, que a ficha de notificação individual – vista por muitos profissionais, como um mero instrumento burocrático – deve ser entendida como uma prática social de repúdio à invisibilidade e banalização da violência. Barros (2011) esclarece que considerar a violência como questão de saúde pública é importante pois significa atribuir responsabilidade ao Estado para o enfrentamento deste agravo. Essa perspectiva, no entanto, envolve os profissionais de saúde que se tornam responsáveis não apenas pela assistência ao paciente, mas também pela produção de informações úteis para o combate ao agravo.

Conforme Brasil (2017b), “a notificação, em última instância, é uma responsabilidade institucional e não meramente individual”. Acrescenta ainda, que os gestores no nível local devem garantir que a notificação seja realizada como um ato de cuidar e proteger, afinal, não pode ser realizada a partir de uma lógica burocrática. A notificação implica compromisso com a pessoa que está em sofrimento e precisa de cuidados. A notificação não deve ser vista apenas como uma coleta de informações de modo frio e impessoal; é um momento oportuno para formar o vínculo de confiança e afetividade entre o profissional e o paciente.

Estratégias para prevenção do suicídio

A Portaria nº 3.491/2017, institui incentivo financeiro para desenvolvimento de projetos direcionados à prevenção do suicídio. A referida Portaria estabelece no art 5º, a prioridade para recebimento ao incentivo financeiro aos entes que apresentarem taxas elevadas por mortes por suicídio na população geral e na população indígena; aos entes com propostas de ações que contemplem populações em situação de vulnerabilidade; entre outras situações (BRASIL, 2017c). Desse modo, a Portaria nº 1.315/2018, habilitou os 05 estados com maiores taxas de mortalidade por suicídio (Rio Grande do Sul, Roraima, Piauí, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina), e o Amazonas, que ocupa o 10º lugar no ranking, devido o número de indígenas no estado e a alta incidência de suicídio nessa população. Os Planos Estaduais de Prevenção do Suicídio nesses seis estados, funcionarão como projetos pilotos para construção do Plano Nacional de Prevenção do Suicídio (BRASIL, 2018).

Ao deparar com as estratégias do Ministério da Saúde para a escolha dos estados brasileiros aptos a receber o incentivo financeiro, torna-se claro a importância da notificação. É possível compreender que os dados obtidos através das notificações possibilitam a definição de grupos prioritários devido o maior risco de suicídio, e o planejamento de ações estratégicas para a prevenção do suicídio.

Uma característica relevante acerca das notificações, é a distribuição proporcional dos eventos pelos municípios brasileiros. Em 2008, dos 2.662 municípios em que houve suicídio, 90,2% tinham menos de 100 mil habitantes e foram responsáveis por 54,7% dos atos fatais; 9,3% dos municípios possuíam de 100.000 a 999 mil moradores e responderam por 29,5% atos fatais. Apenas 0,5% dos municípios que notificaram suicídios tinham mais de um milhão de habitantes, correspondendo a 15,7% do

total de óbitos. A distribuição mais elevada dos suicídios em municípios menores pode ser explicada pela possibilidade da maior capacidade de reconhecimento dos suicídios em ambientes comunitários, onde há maior rede de apoio social. Mas também há a hipótese que nos grandes municípios, ocorra maior quantidade e resolutividade dos serviços de saúde, ajudando a diminuir a letalidade das tentativas (MINAYO, 2007).

Brasil (2017) vem ao encontro desta última hipótese, ao afirmar que nos municípios que possuem Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), o risco de suicídio se reduz em 14%. O CAPS surgiu em 1986 como um serviço estratégico da Reforma Psiquiátrica ao propor o progressivo deslocamento do centro do cuidado para fora do hospital psiquiátrico. Desse modo, se constitui em um serviço de saúde aberto e comunitário do SUS para o tratamento de pessoas acometidas por transtornos mentais graves e persistentes. O objetivo é oferecer o acompanhamento clínico e a reinserção social dos pacientes pelo acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. O Ministério da Saúde indica a inserção de CAPS em municípios acima de 20.000 habitantes; os municípios com população abaixo de 20.000 habitantes devem dispor de serviço de saúde mental articulado com a Atenção Básica como por exemplo o Programa Saúde da Família (BRASIL, 2004). O Ministério da Saúde credenciou 146 novos CAPS em 2016 (Figura 2) e atualmente o país possui 2.463 CAPS em funcionamento (BRASIL, 2017).

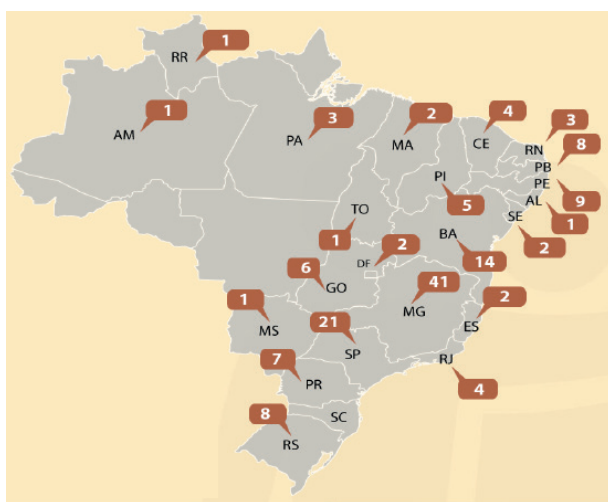


Figura 2. Quantidade de credenciamento dos 146 novos CAPS por estados brasileiros, no ano de 2016 (BRASIL, 2017c).

Conforme o último Censo populacional do IBGE, São Gabriel da Cachoeira (AM) é o município brasileiro com maior concentração de população indígena (BRASIL, 2010). Observa-se que o referido município apresenta alto índice de suicídio – entre 9,5 a 49,9 mortes por suicídio a cada 100 mil habitantes; e apresenta pouca quantidade de CAPS – entre 0,1 a 2,9 CAPS por 100 mil habitantes (Fig. 3).

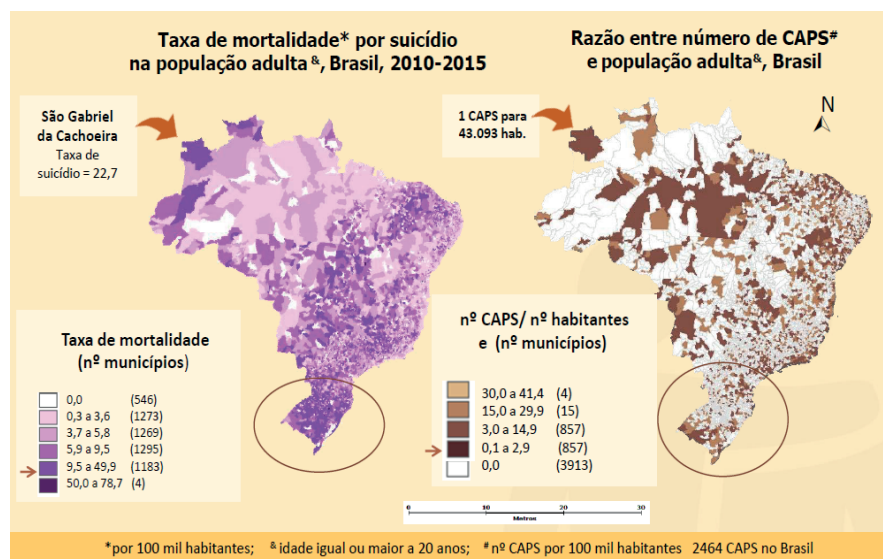


Figura 3. Taxa de mortalidade por suicídio – por 100 mil habitantes – na população adulta entre os anos de 2010 a 2015 nos municípios brasileiros. Razão entre o número de CAPS – por 100 mil habitantes – e a população adulta nos municípios brasileiros (BRASIL, 2017c).

Lima (2017) alerta que o suicídio é a primeira causa de morte entre a população indígena, em ambos os sexos, e apresenta baixos percentuais de notificação. Desse modo, elenca como um dos principais desafios para o setor da saúde, é melhorar o índice de notificação especialmente nessa população. Brasil (2017) refere que a partir de informações enviadas pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI), observou-se que a taxa de suicídio entre os povos indígenas no ano de 2004 foi quatro vezes maior do que a população brasileira em geral. O alto índice de suicídios na população indígena, ocorre de modo análogo ao de outros países com população indígena.

Conforme demonstrado por Minayo (2007), pode-se realizar hipótese que um fator que contribui para esse alto índice de suicídios é acarência dos serviços de saúde próximo à população indígena. Entre os objetivos da Agenda de Ações Estratégicas para a Prevenção do Suicídio, entre os anos de 2017 a 2020, encontra-se reconhecer as especificidades do suicídio entre os povos indígenas de forma a implementar as ações.

Desse modo, sugerem a qualificação das informações de através da inserção das variáveis sobre o tema (ideação, tentativa e consumação) nos inquéritos, mapeamentos, pesquisas populacionais e sistemas de informações existentes – assim como em outros grupos prioritários como população LGBT, trabalhadores expostos a agrotóxicos, entre outros (BRASIL, 2017). Lima (2017) chama a atenção para as mulheres vítimas de violência pois apresentam pelo menos 30 vezes mais risco de suicídio que a população geral do sexo feminino.

O Ministério da Saúde, desde 2015, mantém parceria com o Centro de Valorização da Vida (CVV), instituição mantida através de trabalho voluntário voltada ao apoio emocional através de ligação telefônica para prevenção de suicídios. No ano de 2017 a parceria foi ampliada através de um Acordo de Cooperação Técnica que prevê a gratuidade das ligações ao CVV em todo o território nacional. Dados demonstram a efetividade da parceria, ao apresentar que houve o dobro de ligações em 2017, comparada às ligações registradas no ano de 2016 (BRASIL, 2018a).

A OMS já havia demonstrado a efetividade do contato telefônico como um dispositivo de atenção e prevenção do comportamento suicida. Com o objetivo de testar uma estratégia de incentivo à busca e manutenção do tratamento, foi realizado um estudo em oito países em desenvolvimento (Brasil, Estônia, Índia, Irã, China, África do Sul, Sri Lanka e Vietnã), denominado de Estudo Multicêntrico de Intervenção no Comportamento Suicida – SUPRE-MISS. O estudo consistiu em comparar dois tipos de tratamento em indivíduos atendidos em uma unidade de pronto-socorro após tentativa de suicídio: intervenção psicossocial e tratamento usual. A intervenção psicossocial incluía o encaminhamento aos serviços de saúde após a alta hospitalar, entrevista motivacional e seguimento telefônico regular. Já o tratamento usual envolvia apenas o encaminhamento aos serviços de saúde após a alta hospitalar (WHO, 2002). No Brasil, o Estudo foi realizado em Campinas- SP com 2.238 indivíduos. Durante os 18 meses

foram realizados em média nove ligações telefônicas para cada indivíduo, e em alguns casos, foi realizada visita domiciliar. Após 18 meses verificou-se nos indivíduos que não receberam os telefonemas periódicos, ocorreu reincidência de tentativa de suicídio em uma taxa 10 vezes maior se comparado ao grupo que recebeu os telefonemas (BOTEGA, RAPELI, CAIS, 2012; BOTEGA, SILVEIRA, MAURO, 2010).

Considerações finais

As notificações de tentativas de suicídio, através do Sinan, fornecem dados epidemiológicos que demonstram a elevada taxa de comportamento suicida no Brasil; e desse modo, tornou-se evidente a necessidade de estratégias para a prevenção de tal agravo. Tais dados permitem também realizar estudos comparativos das taxas de comportamento suicida antes e depois de determinadas estratégias preventivas (por exemplo, o contato telefônico regular com os pacientes e a ampliação do número de serviços de saúde mental – CAPS), permitindo monitorar quais ações possuem maior relevância e efetividade.

Encontrou-se a relação entre os dados epidemiológicos e a efetivação de ações estratégicas para a prevenção do suicídio, especialmente através da recente Portaria nº 1.315/2018. Esta estabelece os 5 estados brasileiros com maior índice de suicídio (e inclusão do estado com grande número de população indígena, considerada de risco para o suicídio) para receber incentivo financeiro a fim de implantar Planos Estaduais de Prevenção do Suicídio; os quais serão posteriormente incorporados ao Plano Nacional. Reitera-se que a escolha dos municípios tornou-se possível através da obtenção dos dados epidemiológicos; e dessa forma, pode-se constatar que se tais municípios apresentassem altas taxas de subnotificação não evidenciáveis, provavelmente não fariam parte desta estratégia de prevenção.

Através dos dados epidemiológicos, é possível também constatar grupos populacionais prioritários para as ações de prevenção do suicídio (como população indígena, LGBT, mulheres vítimas de violência). Outras estratégias para a prevenção de suicídio que merecem destaque são as ações que envolvem o contato telefônico (como o CVV e o Estudo Multicêntrico de Intervenção no Comportamento Suicida), e o credenciamento de novos CAPS conforme demonstrado pelo MS e a redução do risco de suicídio nos

municípios que possuem o referido serviço de saúde mental. Diante do exposto, pode-se perceber a importância de gestores em saúde possuírem acesso aos dados epidemiológicos fidedignos para fins de planejamento de políticas públicas efetivas para o enfrentamento do suicídio, especialmente em áreas geográficas ou grupos populacionais de maior risco.

Faz-se importante pesquisas para investigar as dificuldades encontradas pelos profissionais de saúde acerca das notificações das tentativas de suicídio; e como diferentes serviços de saúde (por exemplo, serviços de atenção básica e terciária) se organizam para realizar a notificação. Considerando que a tentativa de suicídio se tornou agravo de notificação compulsória apenas em 2011, sugere-se também pesquisa para verificar se os profissionais de saúde – especialmente os que realizam assistência diretamente aos pacientes – possuem conhecimento da obrigatoriedade e como realizar tal notificação.

Referências Bibliográficas

- BARROS, Daniel Martins. Notificação compulsória de violência – implicações em saúde mental. **Rev. Psiquiatr. Clín.**, v. 38, n. 4, 2011.
- BOTEGA, Neury José. Comportamento suicida: epidemiologia. **Psicologia USP**, v. 25, n. 3, 2014.
- BOTEGA, Neury José. Comportamento suicida em números. **Revista debates: psiquiatria hoje**, ano 02, n. 1, 2010.
- BOTEGA, Neury José; et al. Prevalências de ideação, plano e tentativa de suicídio: um inquérito de base populacional em Campinas, São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 25, n. 12, 2009.
- BRASIL. **Portaria 1.315/11 de maio de 2018**. Habilita Estados a receberem Incentivo Financeiro de custeio paradesenvolvimento de Projetos de Promoção da Saúde, Vigilância e Atenção Integral à Saúde, direcionados para Prevenção do Suicídio no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde de A - Z: Suicídio**. Prevenção do suicídio – sinais para saber e agir. Brasília, 2018a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Agenda de ações estratégicas para a vigilância e prevenção do suicídio e promoção da saúde no Brasil**: 2017 a 2020. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Suicídio. Saber, agir e prevenir. **Boletim Epidemiológico**, n. 30, v. 48. Brasília: 2017a.

Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Notificação violências interpessoais e autoprovocadas**. Brasília, 2017b.

BRASIL. **Portaria nº 3.491, de 18 de dezembro de 2017**. Institui incentivo financeiro de custeio para desenvolvimento de projetos de promoção da saúde, vigilância e atenção integral à saúde direcionados para prevenção do suicídio no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial do Sistema Único de Saúde (SUS), a onerarem o orçamento de 2017. Brasília, 2017c.

BRASIL. **Portaria nº 204/ GM de 17 de fevereiro de 2016**. Define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, nos termos do anexo, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Doenças e Agravos Não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Viva**: instrutivo notificação de violência interpessoal e autoprovocada. Brasília, 2016a.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico**, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Guia de Vigilância Epidemiológica**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Diretoria de Apoio à Gestão em Vigilância em Saúde. **Manual de Gestão da Vigilância em Saúde**. Brasília, 2009a.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. **Sistema de planejamento do SUS**: uma construção coletiva. Brasília, 2009b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Sistema de Informação de Agravos de Notificação**: Sinan – normas e rotinas. Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Curso Básico de Vigilância Epidemiológica**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Estratégicas. **Saúde Mental no SUS**: Os Centros de Atenção Psicossocial. Brasília: 2004.
- BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.
- FALCOMER, Fernanda; GENTIL, Walkiria. **Boletim sobre as notificações de violência autoprovocada**. Núcleo de Estudos e Programas na Atenção e Vigilância em Violência – NEPAV. Brasília, 2018.
- GARCIA, Paola Trindade; REIS, Regimarina Soares. **Gestão pública em saúde**: sistemas de informação de apoio à gestão em saúde. Guia de Gestão Pública em Saúde, unidade VI. São Luís: UFMA, 2016.
- KUTCHER, Stan; CHEHIL, Sonia. **Manejo do risco de suicídio**: um manual para profissionais de saúde. Canadá: Lundbeck, 2007. Tradução de Marcelo Allovato.
- LIMA, Cheila Marina. **Cenário Epidemiológico do Suicídio no Brasil**. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. Brasília, 2017.
- LIMA, Jeanne Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. Olhar da gestão sobre a implantação da ficha de notificação da violência doméstica, sexual e/ou outras violências em uma metrópole do Brasil. **Saude soc**, v. 24, n. 02, 2005.

- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Suicídio no Brasil**: mortalidade, tentativas, ideação e prevenção. In: NJAINE, K., ASSIS, S. G; CONSTANTINO, P. Impactos da Violência na Saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Suicídio: violência auto-infligida**. In: Impactos da violência na saúde dos brasileiros. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde; 2005.
- MONKEN, Mauricio; BATISTELLA, Carlos. **Vigilância em Saúde**. Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). KRUG, Etienne G (Org). **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde**. Genebra, 2002.
- PINHEIRO, RejaneSobrinho; ESCOTEGUY, Claudia Caminha. Epidemiologia e serviços de saúde. In: MEDRONHO, R. A. (Org.). **Epidemiologia**. São Paulo: Editora Atheneu, 2002.
- ROUQUAYROL, MariaZeli.; ALMEIDA FILHO, Naomar. (Org.) **Epidemiologia & Saúde**. 6. ed. Rio de Janeiro: Medsi, 2003.
- SETA, MarismarHorsth; REIS, Lenice Gnocchi; DELAMARQUE, Elizabete Vianna. **Gestão da Vigilância à Saúde**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2014.
- TEIXEIRA, Carmen Fontes; PAIM, Jairnilson Silva; VILASBOAS, Ana Luiza. SUS. Modelos assistenciais e vigilância da Saúde. **Informe Epidemiológico do SUS**, Brasília, v. 2, n. 2, 1998.
- WALDMAN, Eliseu Alves. **Vigilância em Saúde Pública**: para gestores municipais de serviços de saúde. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

“ELE(A) NEM OLHA NA MINHA CARA”: A HUMANIZAÇÃO DA SAÚDE EM CONTEXTO

João Victor Mendes Carvalho

INTRODUÇÃO

Tem se tornado cada vez mais frequente os relatos de pessoas que, ao regressarem dos consultórios ou demais instalações médicas, apresentam uma inconformação com o atendimento que recebem nesses espaços, seja em hospitais, clínicas ou Unidades Básicas de Saúde (UBS). A desumanização das práticas médicas tem marco inicial em meados do século XVIII e XIX, mediante uma política neoliberal de privatização das instituições médicas centradas nas clínicas, pondo em vigência o discurso de superioridade do setor privado em relação ao setor público e contribuindo para a propagação de uma lógica consumista do mercado hospitalar (MARTINS, 2003). Soma-se a isso, a fragmentação do conhecimento e a especialização técnica que se submete aos interesses do mercado consumidor.

Conceituar o termo humanização não é uma tarefa fácil em virtude da multidimensionalidade que o termo assume. No entanto, “inserida no contexto da saúde, a humanização, muito mais que qualidade clínica dos profissionais, exige qualidade de comportamento” (SIMÕES *et. al.*, 2007, p. 440). Discutir a humanização das instituições de saúde encontra sua justificativa na medida em que se observa o sucateamento da coisa pública e a conseqüente insatisfação de seus usuários. Pensando nisso, este trabalho tem por objetivo compreender como se dá a relação entre profissionais

da saúde e pacientes usuários do sistema hospitalar público, tornando-se num espaço de discussão quanto às posturas adotadas por ambos os sujeitos imbricados neste processo.

O presente trabalho insere-se no campo da Sociologia da Saúde e da Administração Hospitalar, classificando-se como uma pesquisa qualitativa, pois os fenômenos aqui tratados “consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos” (GOLDENBERG, 2004, p. 53). Trata-se de um estudo exploratório, visto que se constitui o passo inicial para uma pesquisa mais aprofundada do objetivo proposto, e descritiva porque também se propõe a descrever os fenômenos e a ela relacionados (GIL, 2008). Esta investigação tem como lócus o Hospital Dr. Ozéas Sampaio, situado no bairro Matedouro (Zona Norte da cidade de Teresina-PI), sendo realizadas também entrevistas com perguntas semiestruturadas aos frequentadores do local.

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

Segundo o disposto no artigo 196 da Constituição Federal de 1988 “a saúde é direito de todos e dever do Estado [...]”, mas nem sempre foi assim. No período anterior a sua promulgação, as ações de assistência médico-hospitalar eram quase que exclusivamente destinadas a trabalhadores associados à Previdência Social através do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, enquanto que o amparo aos demais cidadãos se dava por meio de instituições filantrópicas que prestavam caridade a um contingente populacional que não tinha direitos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

Como o INAMPS atuava de forma seletiva, beneficiando apenas trabalhadores com carteira assinada, a grande massa do povo brasileiro, quanto a isto, podia ser agrupada em três categorias diferentes, a saber, os que podiam arcar com os custos assistenciais, os que eram assistidos pelo INAMPS e, por fim, os que não tinham direito algum. Uma vez que a aplicação de investimentos nos estados por parte do INAMPS dependia de alguns fatores, como por exemplo, a economia do estado, o número de beneficiários e a presença de trabalho formal, a maior quantidade de recursos financeiros era enviada às regiões sul e sudeste em detrimento das regiões norte e nordeste, acentuando-se as desigualdades entre estas, haja

vista que as primeiras, historicamente, sempre foram mais desenvolvidas que as segundas.

Este quadro só começou a alterar-se gradativamente a partir da década de 1970 com a consequente crise do sistema de financiamento da Previdência e com a articulação de trabalhadores da saúde e setores da sociedade civil em torno do chamado “Movimento de Reforma Sanitária”. Começou, então, a desenhar-se no Brasil o perfil de um sistema público de saúde incumbido de atender as demandas da população em geral. Neste meio tempo, o INAMPS passou também a abarcar os trabalhadores rurais que até então estavam ligados ao FUNRURAL, e continuou a estender o escopo de suas ações até o final da década de 1980, extinguindo a obrigatoriedade da Carteira de Assegurado do INAMPS para atendimentos hospitalares, resultando na criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS.

Mediante a publicação do decreto n° 99. 060, de 7 de março de 1990, art. 1° “o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS autarquia criada pelo art. 3° da Lei n° 6. 493, de 1° de setembro de 1977, passa a vincular-se ao Ministério da Saúde”. Este acontecimento foi significativo para a consolidação das bases do SUS no país, no entanto, o fato só se consumou com a Lei de n° 8.080, de 19 de setembro de 1990, também conhecida como “Lei Orgânica da Saúde”. Esta última estipula os mecanismos de funcionamento do SUS, descentralizando o mesmo na dimensão da União pelo Ministério da Saúde, nas unidades federativas pelas Secretarias Estaduais e nos municípios pelas Secretarias Municipais e órgãos equivalentes.

Ao estabelecer os princípios e diretrizes que regem o SUS em seu Capítulo II, a Lei determina no art. 7° a “universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência”. Assim posto, instituiu-se o Sistema Único de Saúde pautado numa assistência pública, gratuita, universal, integral e, acima de tudo, de qualidade. Destarte, é importante ressaltar que o INAMPS só veio a findar suas atividades três anos após a implementação do SUS, com a Lei n° 8.689, de 27 de julho de 1993, que transferia as tarefas do órgão em questão ao SUS.

Essa transição, porém, não foi tão fácil quanto parece, pois o SUS iniciou suas atividades em meio a um desafio: o de adequar seus serviços de assistência à saúde de caráter universal, valendo-se de uma instituição

(INAMPS) que havia sido criada para agir de forma setorial, atendendo uma clientela específica. Tendo em vista que, pouco antes da extinção do INAMPS, o Ministério da Previdência Social não repassou os recursos da previdência social ao Ministério da Saúde, o SUS ficou com um orçamento apertado e se viu numa “saia justa”, enfrentando grandes dificuldades nos anos 1993-1994 devido à insuficiência de investimentos financeiros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

Atualmente o suporte financeiro do SUS é efetuado por intermédio das três esferas do governo (federal, estadual e municipal), contudo, os recursos federais ainda correspondem à maior parte mesmo com o crescimento substancial da participação das outras dimensões nos investimentos na saúde. Com a ampliação dos princípios de universalidade e gratuidade do acesso ao sistema de saúde, muitos foram os avanços e conquistas do SUS, dentre eles pode-se citar a erradicação da paralisia infantil, criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU em 2003, o reconhecimento do Brasil pela Organização Mundial da Saúde - OMS como modelo em atenção básica de saúde em 2008, queda na taxa de mortalidade infantil (61%) no período de 1990-2010, aumento da expectativa de vida para 73,1 anos e etc (BRASIL, 2011).

A DESUMANIZAÇÃO NA MIRA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são ações intervencionistas que tomam como pressuposto problemas da realidade social concreta. Assumindo como ponto de partida as negativas experiências de atendimento da população no cotidiano hospitalar, o Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar (PNHAH), instaurado pelo Ministério da Saúde em 2001, constitui-se num conjunto de ações destinadas a mudanças no padrão de atendimento prestado nos hospitais públicos do Brasil e tem como objetivo “aprimorar as relações entre profissional de saúde e usuário, dos profissionais entre si e do hospital com a comunidade” (BRASIL, 2001, p. 07).

Elaborado por uma junta de profissionais da área de saúde mental, inicialmente o Programa contava com a realização de um Projeto-Piloto que fora desenvolvido em dez hospitais espalhados em várias regiões do

país, com vistas a abranger diferentes realidades socioculturais no decorrer de cinco meses (id, *ibid*). O que resultou disso foi a coleta de significativo material analítico-reflexivo que veio a compor a base para elaboração do PNHAH e, conseqüentemente, sua aprovação em Brasília. As ações que constituem o PNHAH tem como prioridade a melhoria do contato humano estabelecido no interior das unidades de saúde, de forma que, o princípio que fundamenta a sua justificativa é que

a eficiência técnico-científica e a racionalidade administrativa nos serviços de saúde, quando desacompanhadas de princípios e valores como a solidariedade, o respeito e a ética na relação entre profissionais e usuários, não são suficientes para a conquista da qualidade no atendimento à saúde (id, *ibid*, p. 11)

O aumento da discussão e implementação de medidas de humanização em diversas instituições de saúde é prova viva da emergência dos fatos. As iniciativas de humanização encontradas até então não conseguiam dar conta da realidade porque eram setoriais, ou seja, estavam direcionadas a contextos e áreas muito singulares. Foi pensando nisso que o PNHAH propôs-se a trabalhar com uma noção de humanização que abarcasse as unidades hospitalares como um todo, numa visão integrada, mediante a atuação de Grupos de Humanização que tinham a incumbência de desenvolver em cada instituição o alicerce do Programa, qual seja, “cultura organizacional pautada pelo respeito, pela solidariedade, pelo desenvolvimento da autonomia e da cidadania dos agentes envolvidos e dos usuários” (id, *ibid*, p. 12).

Nestes termos, o PNHAH reconheceu o caráter processual das transformações na realidade do atendimento hospitalar porque dependia da disposição dos gestores em trabalhar com afinco para que o referido Programa lograsse êxito em seus resultados. Como este teve um período de vigência relativamente curto (2001-2002) o Ministério da Saúde lançou em 2003 a Política Nacional de Humanização – PNH, também conhecida como “HumanizaSUS”, com o intuito de otimizar a dinâmica de funcionamento das instituições de saúde em todos os níveis.

Uma vez que o PNHAH preparou terreno para as bases da PNH, o fato é que esta última não difere muito do primeiro quanto à sua propos-

ta. Apoiada nos princípios do SUS, a PNH atua como um estandarte do mesmo, que por sua vez, estipula os parâmetros de atuação da Política em questão. Sua prática de humanização está relacionada à inclusão de trabalhadores, usuários e gestores do serviço de saúde neste processo a fim de promover mudanças consideráveis no sistema público de saúde.

Humanizar se traduz, então, como inclusão das diferenças nos processos de gestão e de cuidado. Tais mudanças são construídas não por uma pessoa ou grupo isolado, mas de forma coletiva e compartilhada. Incluir para estimular a produção de novos modos de cuidar e novas formas de organizar o trabalho (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013, p. 4).

Desta forma, a questão da humanização passa a ser entendida como um projeto político de saúde e não mais como um programa. Assim posto, a chave para a solução de ações desumanizadoras está relacionada à desconstrução das relações de poder no que tange à dicotomia dominação/subordinação entre os sujeitos inseridos neste processo. Trata-se de uma necessidade de empoderamento do paciente, tomado em seu sentido estrito, conferindo-lhe autonomia na tomada de decisões em conjunto com o profissional responsável. As diferentes especialidades médicas atuando de forma convergente às experiências e necessidades dos usuários.

A PNH estabelece, assim, a corresponsabilidade dos indivíduos no processo de prevenção e posvenção das doenças. Se antes o modelo de atendimento hospitalar era unidimensional, apontando para a equipe médica como principal agente, agora os pacientes também carregam a responsabilidade no cuidado de si e dos seus pares. A descentralização dessas obrigações implica na observância de que a realização de um SUS humanizado está relacionada à conscientização do papel de cada um.

A própria PNH reconhece que fatores como a fragmentação do processo de trabalho e da rede assistencial, precária interação nas equipes e despreparo dos profissionais, bem como a burocratização e gestão verticalizada da saúde, dentre outros, representam entraves na promoção de um SUS humanizado. Este cenário indica a necessidade de mudanças, de forma que não é possível seguir em frente sem resolver estas questões (BRASIL, 2004). Desta maneira, humanizar significa valorizar os dife-

rentes sujeitos inseridos no processo de assistência à saúde, conferindo-lhes autonomia, protagonismo e corresponsabilidade. De forma geral, seu objetivo é

provocar inovações nas práticas gerenciais e nas práticas de produção de saúde, propondo para os diferentes coletivos/equipes implicados nestas práticas o desafio de superar limites e experimentar novas formas de organização dos serviços e novos modos de produção e circulação de poder (BRASIL, 2009, p. 04).

O HumanizaSUS tem o compromisso de imersão efetiva no Sistema Único de Saúde mediante a prerrogativa de um “SUS que dá certo”. Pensando nisso, a Política Nacional de Humanização aposta que o modo organizacional dos processos de trabalho em saúde ajuda no enfrentamento de problemas em contextos próprios. Tais estratégias traduzem-se em acolhimento, cogestão, ambiência, clínica ampliada e valorização do trabalhador.

O acolhimento diz respeito à forma adequada de recepcionar os pacientes; a cogestão esta relacionada à inclusão de novos sujeitos nos processos de tomada de decisão; a ambiência trata-se da criação de um espaço amistoso de relações; a clínica ampliada consiste numa ferramenta teórico-prática que visa contribuir para uma abordagem clínica do adoecimento e, por fim; a valorização do trabalhador resume-se à visibilidade conferida aos distintos profissionais engajados na assistência em saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013). É com a articulação dessas variantes que o HumanizaSUS efetiva-se enquanto política pública de intervenção na saúde.

IMERSÃO NO CAMPO

Funcionando ativamente desde 9 de novembro de 1986, a Unidade Integrada de Saúde Dr. Ozéas Sampaio está situada no bairro Matadouro, na cidade de Teresina-PI, atendendo aos moradores da região. Segundo dados da Fundação Municipal de Saúde (2017) da cidade em questão, o Hospital do Matadouro conta com atendimento odontológico, ambulatorial (cardiológico, ginecológico, obstetrício, dermatológico, dentre outros) e de urgência (clínico geral e pediátrico). Além de sala de vacinação,

o referido hospital oferta serviços de eletrocardiograma, exames laboratoriais e ultrassonografia, portando 29 leitos ao todo.

Para os fins desta investigação, foi realizado um total de 100 (cem) entrevistas a pacientes com uma faixa etária entre 16 a 96 anos. Destes, 73% revelaram já terem passado por alguma situação desagradável com relação ao atendimento e 27% não. É importante ressaltar que o número de entrevistas empreendidas é relevante tendo em vista que o hospital possui estrutura de pequeno porte. A análise dos questionários comprovou, também, que os casos são mais frequentes com mulheres do que com homens, consequentemente por conta da maior frequência com que as primeiras costumam ir ao hospital em relação aos segundos.

Dentre outras coisas, os casos tidos como desumanizantes mais recorrentes denunciados pelos entrevistados foram os mesmos já apontados em toda a literatura que trata do tema em questão, como por exemplo, a insuficiência de profissionais causando demora, cancelamento de consultas e exames, logística de atendimento inadequada, atraso excessivo de médicos, falta de atenção na abordagem e etc.

Entretanto, ao falar de desumanização do atendimento hospitalar, uma coisa não se pode perder de vista: o cuidado de não cair no reducionismo de culpabilizar os profissionais da saúde como se eles fossem os únicos agentes responsáveis por tal fenômeno. Embora seja possível constatar a falta de ética por parte de alguns profissionais, há que se ter em mente as condições de trabalho nas quais muitos são submetidos, tais como, a massiva jornada de trabalho (dupla ou tripla), escassez de materiais nos locais de atendimento, a inexistência ou falta de manutenção dos equipamentos para realização de exames, além de problemas pessoais.

É interessante notar como os casos discorridos pela vasta bibliografia disponível e, até mesmo, pelos programas e políticas governamentais acima mencionados entram em consonância com os mesmos aqui abordados. A constatação da existência desses problemas que insistem em permanecer amalgamados à estrutura do atendimento hospitalar, problemas esse que as ações do governo visam solucionar através de medidas de combate à desumanização, é um indicativo de que as medidas de intervenção transcorridas no papel não conseguem surtir efeito na realidade. As ações de enfrentamento empreendidas pela instância macro não respondem às demandas da instância micro.

O que se observou foi a necessidade que os pacientes têm de serem ouvidos, de saber que tem alguém que se sensibilize com as suas necessidades e uma estrutura hospitalar que forneça o mínimo necessário ao acompanhamento de seus quadros clínicos. Quanto a isto, segundo a Prefeitura Municipal de Teresina (2017), foram destinados cerca de R\$ 3.331.591,90 para a reforma do Hospital do Matadouro com vistas a modernizar suas instalações e atender exigências do Ministério da Saúde. Ao término das obras, o prédio contará com 45 novos leitos para acolher uma demanda maior de necessitados.

O Sistema Único de Saúde, ao propor a universalização do acesso gratuito à saúde, traz em seu seio as bases da humanização, contudo, os casos anteriormente relatados apontam para a direção contrária, logo,

a humanização do atendimento implica em transformações políticas, administrativas e subjetivas, necessitando da transformação do próprio modo de ver o usuário – de objeto passivo a sujeito, do necessitado de caridade àquele que exerce o direito de ser usuário de um serviço que garanta qualidade e segurança, prestado por trabalhadores responsáveis (SIMÕES *et. al.*, 2007, p. 440).

Pensar essa nova forma de conceber o paciente, usuário da assistência em saúde, envolve compreender elementos de uma construção cultural que coopera para tanto. O modelo de assistência em saúde que vigorava no país até a década de 80 era baseado num atendimento paliativo, ou seja, apenas para tratar e curar enfermidades. Com a eclosão do Movimento de Reforma Sanitária no período a pouco referenciado, houve uma transição para um modelo de atendimento preventivo, como direito de todos, garantido pelo Estado e assegurado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 196 (CASATE; CORRÊA, 2005), isto é, o acesso do usuário ao sistema de saúde é uma discussão que entra para a agenda política porque tal fenômeno passa a ser entendido como um direito deste enquanto cidadão, associado à ideia de totalidade do indivíduo como um ser biopsicossocial

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é de hoje que a temática da humanização do sistema público de saúde no Brasil está presente nas discussões acadêmicas, nos sindicatos,

nos gabinetes do Governo e demais instâncias. O próprio termo “humanização” é alvo de críticas porque está implícito que as relações entre profissionais da saúde e pacientes são estabelecidas por humanos. No entanto, o emprego do termo nunca se fez tão imprescindível haja vista que o contato entre estes atores tornou-se, inconcebivelmente, técnico demais. Ele faz um apelo à volta do elemento humano no trato entre ambos, no acolhimento, na linguagem, no toque.

Falar de humanização é falar de inclusão, da participação ativa e responsiva da tríade trabalhadores, usuários e gestores na construção de uma nova forma de assistência em saúde. A racionalização, mecanização e burocratização das condições de trabalho inibem a capacidade crítico-criativa dos profissionais, atuando, neste sentido, como aspectos desumanizantes, transformando pacientes em números, em meros casos patológicos (CASATE; CORRÊA, 2005).

Somada à incontestável necessidade de investimentos na infraestrutura das instalações médicas, construindo novas unidades de saúde ou reformando as já existentes, além da modernização de seu aparato técnico, uma das alternativas encontradas à resolução dos conflitos aqui apontados está na formação dos profissionais da área através da inclusão de disciplinas do campo das Humanas, como Sociologia e Antropologia, nas grades curriculares de seus cursos com foco na relação entre teoria e prática.

Cabe ressaltar que, antes de direcionar a discussão da humanização para o âmbito da saúde como se só a ele coubesse estas críticas, torna-se imprescindível esclarecer que essa necessidade também se faz presente em outros campos, seja na educação, no comércio, em casa, na rua. Com isso, o que se pretende deixar claro é que todas as relações na vida em sociedade precisam ser humanizadas, independentemente de onde e por quem são efetuadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº 99. 060**, de 7 de março de 1990. Vincula o Instituto de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS ao Ministério da Saúde.

_____. **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.

_____. **HumanizaSUS**: política nacional de humanização: documento base para gestores e trabalhadores do SUS. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. **O HumanizaSUS na atenção básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

_____. **Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar**. Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

_____. **SUS**: a saúde do Brasil. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2011.

CASATE, Juliana Cristina; CORRÊA, Adriana Katia. Humanização do atendimento em saúde: conhecimento veiculado na literatura brasileira de enfermagem. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, vol. 13, núm. 1, janeiro-fevereiro, 2005, pp. 105-111.

HOSPITAL do Matadouro. **Fundação Municipal de Saúde – Teresina-PI**, 2017. Disponível em: <<http://fms.teresina.pi.gov.br/hospitais>>. Acesso em: 18 de out. de 2017.

HOSPITAL do Matadouro passa por reforma para modernizar sua estrutura física. **Portal Prefeitura Municipal de Teresina**, 2017. Disponível em: < <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Hospital-do-Matadouro-passa-por-reforma-para-modernizar-estrutura-fisica/15319> >. Acesso em: 18 de out. de 2017

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. Pesquisa qualitativa: problemas teórico-metodológicos. In: **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004, pp. 53-60.

MARTINS, Paulo Henrique. **Contra a desumanização da medicina**: crítica sociológica das práticas médicas modernas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O sistema público de saúde brasileiro**. Brasília, 2002.

_____. **Política Nacional de Humanização**. Brasília, 2013.

SIMÕES, Ana Lúcia de A.; *et. al.* Humanização na saúde: enfoque na atenção primária. **Texto & Contexto Enfermagem**, vol. 16, núm. 3, julho-setembro, 2007, pp. 439-444.

ARTIGOS - TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL

POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DE USO DE AGROTÓXICOS E SEUS IMPACTOS NA SAÚDE DOS TRABALHADORES

João Pedro Ignácio Marsillac

INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho e a economia demandam por eficiência para a redução de custos. E as novas tecnologias aparecem como aliada a esta demanda, notadamente a utilização de agrotóxicos nas lavouras. No entanto, deve-se pensar em uma abordagem não meramente econômica, mas também humana.

Deste modo, entende-se pertinente o estudo de tais temas, que, assinala-se, são pouco estudados conjuntamente, em especial quanto ao enfoque da proteção jurídico ambiental do habitat laboral como forma de prevenir doenças.

Platão já afirmava que os homens dependem dos meios tecnológicos para sobreviver. O meio ambiente laboral, assim como todo o meio ambiente, vem sofrendo modificações ao longo do tempo, na medida em que novas formas de produção estão surgindo, fruto, principalmente, da evolução tecnológica.

Com efeito, o Direito tem o dever de estudar essa transformação toda, na medida em que ela gera impactos que podem ocasionar demandas no poder judiciário. Novas doenças ocupacionais e novas formas de acidentes do trabalho nascem devido ao desequilíbrio que essas modificações desencadeadas causam ao meio ambiente laboral.

E em especial quando políticas públicas possam intervir na saúde de trabalhadores, devendo a justiça do trabalho intervir, anulando ou limitando os atos de governo que possam prejudicar estes.

I. O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO COMO OBJETO DE PROTEÇÃO JURÍDICA

A Constituição Federal, no artigo 200, quanto trata das competências do Sistema Único de Saúde, ao conferir a este órgão a atribuição de colaborar com a proteção do meio ambiente, deixa bem claro que nele está compreendido “o do Trabalho”.

Hoje já é aceito pela doutrina a ideia de que o meio ambiente do trabalho é parte integrante do conceito geral de meio ambiente lá do Direito Ambiental. Sendo assim, ele é espécie, sendo o meio ambiente (em sentido amplo) o gênero. Considerando ser o meio ambiente ligado à satisfatória qualidade de vida, pode-se dizer que o meio ambiente do trabalho é um sub-ramo do Direito Ambiental que estuda a qualidade de vida e saúde das pessoas que trabalham. Obviamente que não necessariamente os empregados (ROSSIT, 2001). Entendido como tal aqueles que cumprem os requisitos do artigo 3º da CLT, ou seja, a pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário. Mas sim todas as pessoas que emprestam o seu labor em um ambiente de trabalho.

Certos autores, dentre os quais se destaca Rodolfo de Camargo Mancuso (MANCUSO, 1999, p. 161) assim se manifestam sobre o tema analisado:

O meio ambiente do trabalho vem a ser o ‘habitat laboral’, isto é, tudo que envolve e condiciona, direta e indiretamente, **o local onde o homem obtém os meios para prover o quanto necessário para sua sobrevivência e desenvolvimento**, em equilíbrio com o ecossistema. *A contrario sensu*, portanto, quando aquele ‘habitat’ se revele inidôneo a assegurar as condições mínimas para uma razoável qualidade de vida do trabalhador, aí se terá uma lesão ao meio ambiente do trabalho. (grifou-se)

Para enriquecer o debate, é interessante também analisar a definição do italiano Franco Giampietro que denomina o meio ambiente laboral como sendo um conjunto de bens imóveis e móveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados, e de direitos invioláveis à saúde e da integridade física dos trabalhadores que o habitam. Diz o mesmo que:

L'ambiente di lavoro come complesso di Beni immobili e mobili di pertinenza di un'impresa o di una società, eppertanto come oggetto di diritti soggettivi privati, nonché i diritti inviolabili della salute e dell'integrità fisica Del lavatori, Che lo frequentano, possono, peraltro, essere aggrediti e lesi da attività inquinante, proveniente da altra azienda o da insediamento civile di terzi.
(GIAMPIETRO,²⁰⁰¹)

Tal denominação seria perfeita se não se limitasse tanto ao espaço físico do meio ambiente do trabalho. Isso porque não podemos realizar tal delimitação ao espaço físico da fábrica, escritório, empresa etc. E sobre tal crítica, Júlio Cesar de Sá da Rocha é bem claro ao afirmar que tantas são as transformações que andaram ocorrendo no trabalho em si que não podemos mais falar apenas em meio ambiente do trabalho como existente dentro “locus operandi”, mas o que se estende ao “próprio local de moradia ou ambiente urbano”, não esquecendo que diversos trabalhadores executam suas atividades pelas ruas e avenidas dos grandes centros urbanos, como, por exemplo, motoristas, entregadores etc. Não restam dúvidas de que as metrópoles acabam se tornando o meio ambiente laboral destas pessoas (ROCHA, 1997, p. 30).

Entende-se que a melhor definição do tema foi cunhada pelo jurista Amauri Mascaro Nascimento (in memoriam), apesar das duras críticas que sofreu como veremos a seguir. O mesmo afirma que meio ambiente do trabalho é:

exatamente, o complexo máquina-trabalho: as edificações do estabelecimento, equipamentos de proteção individual, iluminação, conforto térmico, instalações elétricas, condições de salubridade ou insalubridade, de periculosidade, ou não, meios de prevenção à

fadiga, outras medida de proteção ao trabalhador, jornadas de trabalho e horas extras, intervalos, descansos, férias, movimentação, armazenagem e manuseio de materiais que formam o conjunto de condições de trabalho etc. (NASCIMENTO, 1999, p. 584)

E as críticas se deram ao fundamento de limitar o conceito, como os outros autores teriam feito acima. No entanto, não compactuamos com elas, pois fica muito claro, principalmente no trecho extraído, que o renomado autor buscou conceituar de maneira bem ampla e de forma não excludente. Por exemplo, quando ele faz a ressalva dos equipamentos de proteção individual, outras medidas de proteção ao trabalhador, movimentação e manuseio de materiais que formam o conjunto de condições de trabalho, acredita-se que o autor já previra condições adversas de trabalho fora dos estabelecimentos.

Ora, o “movimento” é feito para dentro e para fora dos recintos das empresas e, dependendo do labor, a necessidade ou não de equipamentos de proteção individual, justamente pelo labor adverso, feito fora destes *habitates*, se tornam necessários. E, por fim, “outras medidas de proteção” já indicam que o jurista quer dar ampla definição ao tema, em face da sua multifacetariedade, o que se entende deveras correto.

2. TEORIA GERAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 A DIFICULDADE DE ENCONTRAR UM CONCEITO JURÍDICO

A proposta da Maria Paula (BUCCI, 2006, p. 1-49) não foi o de criar um novo ramo do direito, até porque, autonomamente as políticas públicas não possuem uma teoria central própria que possa explicar seu fenômeno. Do contrário, ela é uma interlocução de várias áreas e, inclusive, de esferas do governo, cada qual cumprindo seu papel.

Mas faz um sentido termos um conjunto de regras que deverá ser lido em conjunto de outras áreas num debate interdisciplinar para chegarmos a uma política pública mais adequada e que melhor dialogue com os atores sociais. Para ela, é uma nova abordagem aos fenômenos jurídicos que já conhecemos e serve para promover esse diálogo para entendermos tais ações governamentais.

Para ela, políticas públicas são programas de ação governamental que resultam de um conjunto de processos disciplinados pelo direito voltados à realização de fins socialmente relevantes e juridicamente determinados.

Arranjos institucionais complexos, que se expressam em estratégias ou programas de ação governamental e resultam de processos juridicamente definidos para a realização de objetivos politicamente determinados, com o uso de meios à disposição do Estado e possuem quatro elementos: ação, coordenação, processo, programa.

2.2 ELEMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os elementos propostos pela Maria Paula servem de “termômetro” das políticas públicas. Todavia, a falta de um deles, não significa que não estamos diante de uma política, mas podem levar ela a não ter êxito, razão pela qual todos eles são fundamentais.

Ação: se mostra necessária quando o Estado é instado a agir e envolve estabelecer e criar um planejamento racional de acordo com metas estabelecidas. O Estado cria condições para que os direitos sejam usufruídos, partilhados. Essa ação deverá ter imprimir uma racionalidade à ação do estado e deverá ser planejada (art. 174, CF). Os meios devem ser adequados para atingir determinado fim – e faço isso por meio do planejamento (de onde vem os recursos, organizar a atuação, criar novos órgãos ou aproveitar os existentes, etc).

Coordenação: múltiplos agentes em ação simultaneamente, diversos focos de interesse, diversos ministérios ou secretarias envolvidas, contraposição de dinâmicas temporais e materiais, necessidade de articulação entre si.

Processo: do ponto de vista jurídico, tem um sentido estrito e um sentido amplo – processo como “procedimento em contraditório”. Procedimento é a sequência ordenada de atos em direção a um fim. E possui um contraditório, pois prevê a participação dos interessados e dos atores sociais destinatários de determinada política pública.

A dimensão temporal é porque a realização do direito será ao longo do tempo, na medida das possibilidades do estado. E processo em sentido estrito: administrativo, orçamentário de planejamento, legislativo, judicial, extrajudicial (medidas preparatórias MP).

Programa: conteúdo da ação governamental. As medidas concretas. Definição das expectativas temporais. Resulta de opções políticas tomadas para a garantia de direitos.

2.3 CICLO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse ponto, faz-se importante entender o ciclo de formação de uma política pública, mas sempre tendo em vista que aqui não se pretende analisar com uma noção de círculo (com começo, meio e fim – de fases estanques). Para imaginarmos o que se pretende analisar aqui, deve ser imaginada uma espiral, ou seja, as fases se entrelaçam e voltam constantemente de seu ponto de partida, devendo ser revistas e seguirem adiante (DUARTE, 2013, p. 16-43):

1ª etapa (art. 174, CF) – formação e planejamento. Estudos multidisciplinares para diagnosticar os problemas e as demandas a serem priorizadas, fixação de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas, escolhas de meios adequados para sua efetivação e a previsão de recursos financeiros.

2ª etapa – implementação: deverá observar as diretrizes, metas e prazos estabelecidos na fase anterior. Nenhuma política se esgota com a realização do ato isolado

3ª etapa – avaliação da política: por meio da avaliação que eu eventualmente observo o impacto dela. Busca responder se os objetivos estão sendo atingidos, se existe uma relação adequada entre os meios e os fins e se há algo a ser modificado (por isso a ideia de espiral).

4ª etapa – fiscalização e controle: avaliação da política e fornece elementos para o controle judicial, social ou pelos tribunais de contas. A própria sociedade civil pode exercer esse papel com os mecanismos de pressão variados, o Ministério Público.

No caso do presente estudo, na seara laboral, notadamente os sindicatos possuem importante papel na concretização de tais políticas, na medida em que incumbem a eles a defesa dos interesses das categorias as quais representam.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DE AGROTÓXICOS E SAÚDE DOS TRABALHADORES

Programas de redução ao uso de agrotóxicos têm como fundamento maior a segurança alimentar e a proteção do meio ambiente, contudo há

outros atores que, em que pese não estarem diretamente atingidos por tais programas, merece atenção especial, notadamente o trabalhador rural.

Dentre os princípios mais caros do Direito Ambiental, aplicáveis à proteção jurídica do meio ambiente do trabalho, destacam-se os da prevenção e precaução, em especial o último, deve ser observado para fins de evitar que a utilização desarrazoada de pesticidas na lavoura seja utilizada no trabalho rural, sem a certeza de que seu uso seja realmente seguro.

Partindo da premissa tecida no item anterior de que o meio ambiente do trabalho é um tipo de meio ambiente cujo objeto de estudo está no direito ambiental, fica clara a aplicação dos seus princípios à defesa, também, do *habitat laboral*.

Primeiramente, para o presente estudo, entende-se como princípio o alicerce ou fundamento do Direito (MACHADO, 2005, p. 53). Podem ser explícitos (os dotados de positividade, portanto, previstos em Lei) ou implícitos (decorrem da Lei, através da interpretação, de certo modo também podemos dizer que são positivados). (ANTUNES, 2008, p. 22)

3. AGROTÓXICOS E SAÚDE DOS TRABALHADORES

Na revolução industrial, ao lado das atrocidades causadas pelo sistema capitalista (trabalho infantil, jornadas de 16 horas, habitações fétidas) surgiram as primeiras normas de proteção ao meio ambiente do trabalho (PADILHA, 2002, p. 37), primeiramente como forma de reação do proletariado contra os detentores dos meios de produção. Esse movimento obrigou o Estado a tomar providências para sanar os graves malefícios daquele sistema, até mesmo para proteger a economia e a prosperidade do capitalismo. Para Sebastião Geraldo de Oliveira (OLIVEIRA, 2011), a situação pode ser descrita da seguinte forma:

A nova postura dos trabalhadores era fortalecida pela situação crescente dos acidentes, mortes e doenças profissionais provocados pelo processo acelerado de industrialização. Somente a indústria produz no mundo, anualmente, 50 milhões de acidentes, sendo que, destes, 100 mil são mortais e um milhão e quinhentos mil trabalhadores ficam inválidos para o resto da vida, segundo levantamento da OIT no início da década de 80.

No Brasil o que temos acompanhado hoje é uma verdadeira monetização do risco pois as empresas não investem a contento na proteção do meio ambiente do trabalho e, por vezes optam por pagar pelos adicionais legais ao invés de eliminar os riscos, o que não é tão diferente como ocorre na seara ambiental em que algumas empresas preferem pagar compensações de áreas devastadas. E isso é extremamente grave, na medida em que o risco de um ambiente de trabalho desequilibrado afeta diretamente à saúde de todos que ali exercem alguma atividade, causando prejuízos até mesmo na esfera social, pois o Brasil despende gastos elevadíssimos em benefícios previdenciários que não são recuperados.

Não há falar em desenvolvimento sustentável, sem que as pessoas se preocupem com a ferramenta do crescimento econômico: o empregado e não existe cidadania sem labor. O debate se torna mais sensível quando falamos em aplicar novas tecnologias nos meios de produção, pois, sem um estudo aprofundado, elas implicarão em novas doenças que precisam ser avaliadas antes de sua implementação, como é o caso dos agrotóxicos e pesticidas.

A defesa da saúde e a segurança no trabalho é um obstáculo à expansão da autonomia da sociedade. Por isso, fica clara a preocupação que se deve destinar ao estudo do Direito ambiental laboral enquanto *habitat* diário do ser humano trabalhador. De fato, o local de trabalho, hoje, é nossa segunda casa. Entender a sua transformação e torná-lo o menos insalubre e perigoso possível é necessário para alcançarmos o desenvolvimento sustentável. Deve-se ter em mente que o trabalho é o meio necessário à manutenção da vida e não da sua degradação.

3.1 OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO E SUA APLICAÇÃO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Pois bem, como tratamos anteriormente, o meio ambiente do trabalho faz parte do conceito de meio ambiente do Direito Ambiental e, partindo dessa premissa, temos a conclusão de que ambos os tipos de meio ambientes terão a mesma proteção jurídica, ou seja, a aplicação dos mesmos preceitos. E assim sendo podemos defender a possibilidade de aplicar os princípios dessa área do direito, como, por exemplo, aqueles de nature-

za gerais previstos no art. 2º do Decreto Lei 5.098/2004: o da informação, participação, prevenção, precaução, reparação e poluidor-pagador.

Focaremos em dois que são muito importantes que são o da precaução e prevenção. Segundo Raimundo Simão de Melo, sobre eles, sugere que “deve-se levar em conta a educação ambiental a cargo do Estado, mas também das empresas, nos locais de trabalho, orientando os trabalhadores sobre os riscos ambientais e fornecendo-lhes os equipamentos adequados de proteção, como menciona a CLT, no art. 157”. Prossegue destacando que

não precisa haver certeza científica absoluta sobre a possível ocorrência do dano ao meio ambiente ou à saúde do trabalhador. Basta que o suposto dano seja irreversível e irreparável para que não se deixe de adotar medidas efetivas de prevenção, mesmo na dúvida, porque a proteção da vida se sobrepõe a qualquer aspecto econômico (MELO, 2006, 41 e 42).

O princípio da prevenção tem o enfoque de limitar a atuação, evitando os malefícios ambientais já conhecidos e podem ser evitados. Através dessa análise de riscos é possível realizar estudos de impactos ambientais e possui como alicerce teórico o fato de que determinados danos ao meio ambiente são irreversíveis e que, por isso, eles devem ser prevenidos ao máximo, dada à sua irreparabilidade, como, por exemplo, um empregado rural que, ao manter contato com determinado pesticida contrai uma doença incurável. Não significa que se deve necessariamente neutralizar qualquer espécie de dano, mas ao menos os mais presumíveis. O administrador do risco terá que ponderar os diferentes interesses conflitantes e o Poder Judiciário deverá interferir nessa decisão de escolha, se incitado para tanto (*idem*).

Este princípio é amplamente compatível com a proteção jurídica do meio ambiente do trabalho. É totalmente viável um estudo de impactos ambientais por órgãos de controle e fiscalização, notadamente o Ministério do Trabalho e Emprego e, verificado que não está sendo atendido, o Ministério Público do Trabalho poderá agir através da proposta de assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta ou, eventualmente, ajuizamento de ação civil pública.

Já quanto ao princípio da precaução, a doutrina não possui um consenso sobre o que realmente significa este princípio, o que não limita sua aplicação, como verá. O que se entende é que é necessário avaliar no caso concreto quais são os riscos e o que pretende ser evitado, dentro de uma previsibilidade aceitável. Marcelo Abelha Rodrigues o conceitua, englobando diferentes ideias trazidas pela doutrina. Segundo ele:

tem se utilizado o postulado da precaução quando se pretende evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incerteza científica acerca da sua degradação. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (ex. liberação e descarte de organismos geneticamente modificados no meio ambiente, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividades ou obra, etc.), incide o princípio da precaução para prevenir o meio ambiente de um risco futuro (RODRIGUES, 2002, p. 150).

O princípio 15 da Declaração Rio 92 é dedicado a este tema e possui a seguinte redação: “com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Aqui é o interesse público, o “alicerce” no Direito Administrativo, é o que realmente importa. Como bem assevera o autor, quando houver choques de interesses, deve prevalecer a “vontade geral legítima sobre a vontade egoistamente articulada” (FREITAS, 2007, p. 34).

Esse princípio é facilmente aplicável no Direito Trabalho. Imagine, por exemplo, que um novo pesticida seja oferecido no mercado. Ora, parece claro que o dito “administrador” deverá ter ciência dos riscos que ele está colocando os seus trabalhadores e o restante da sociedade antes de utilizar ele na sua produção, sopesando os benefícios e pagando pelos malefícios.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DE AGROTÓXICOS

Recentemente, em 2010, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou o “Relatório de Riscos Emergentes e Novos Modelos de Prevenção em um Mundo do Trabalho em Transformação”, em que se a inovação tecnológica pode trazer novos riscos laborais e sugere métodos para evitar tais danos à saúde dos empregados. Este relatório classifica os riscos como químicos, físicos e de tendência, apontando a nanotecnologia, fatores biológicos e a utilização de produtos químicos como fatores de risco para a saúde dos empregados.

É importante, também, como fator determinante do objeto do presente estudo, conceituar e classificar o que são considerados agrotóxicos. Pois bem, o art. 2º da Lei 7.802/90 assim os definem:

- a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;
- b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, desseccantes, estimuladores e inibidores de crescimento;

São produtos químicos que tem por finalidade proteger a lavoura contra a ação de pragas, fundos, microrganismos e tem por fim o aumento da produtividade com uma redução da perda do cultivo de determinada cultura. E, por sua ação química, pode causar danos tanto a quem manipula tais insumos, quanto para quem consome alimentos que são tratados com eles.

3.3 CONTROLE PELA JUSTIÇA DO TRABALHO DE TAIS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das questões que podem surgir quando tratamos de questões relativas a políticas públicas na seara trabalhista é se o poder judiciário

poderia exercer controle sobre tais programas, visto que elas são criadas e executadas através de atos de governo e, em via de regra, a justiça comum (estadual ou federal) seria a competente para dirimir as lides quando o réu fosse tais entidades.

Pois bem, inicialmente, de forma bastante introdutória, não podemos ignorar que a Constituição Federal guarda em no artigo 5º, inciso XXXV, sendo, portanto, direito fundamental, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, nos seguintes termos: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Ou seja, já sabemos que é direito de todos e dever do estado garantir tal controle, seja em qual for a jurisdição, em razão da eficácia direta e imediata que os direitos fundamentais têm. Mas isso, por si só, não colabora à ideia de que a justiça do trabalho deteria tal competência.

Lembrando que a Constituição Federal é um livro que deve ser lido pela sua plenitude, é importante fazermos a leitura dos incisos I e IX do artigo 114:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(...)

IX – outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

A alteração do artigo 114 que veio com a Emenda Constitucional 45 alterou o caput de tal dispositivo para ampliar a competência da Justiça do Trabalho, tendo em vista que na antiga redação, ela se prestava ao julgamento dos conflitos dos trabalhadores e seus empregadores, sendo, de tal modo, um ramo do Poder Judiciário que somente decidia lides decorrentes da relação de emprego, com a seguinte redação:

"compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores" sendo que agora está previsto que "compete à Justiça do Trabalho processar e

julgar as ações oriundas da relação de trabalho" (redação anterior à Emenda Constitucional n.º 45 de 2004)

O que acarretou em um maior número de ações que as Varas do Trabalho poderiam julgar, pois, repisa-se, a partir dessa nova sistemática, as lides trabalhistas não estão mais restritas somente às relações de emprego, mas a qualquer “controvérsia decorrente da relação de trabalho”, o que até hoje traz discussões sobre o limite dessa competência.

Admitindo a hipótese de que uma determinada política pública poderá trazer conflitos em sua aplicação que atinjam os direitos de trabalhadores e contratantes e que, mesmo sendo atos de governo, podem ter execução por órgãos como o Ministério do Trabalho e Emprego, pode contemplar a clara hipótese de que sofram algum tipo de controle pela Justiça Laboral, em especial quando elas ofendam outro direito constitucionalmente garantido, em especial aqueles previstos no artigo 7º, na medida em que estão previstos no título II da Carta Maior e, por via de consequência, são direitos fundamentais.

A título de exemplo, imaginem uma política pública de incentivo ao desenvolvimento que, para ser efetivada gere uma portaria do Ministério do Trabalho e Emprego autorizando a substituição integral e irrestrita da mão de obra em determinado ramo de atividade por máquinas, indo, portanto, de encontro ao inciso XXVII do artigo 7º, que protege os trabalhadores em face da automação.

Ainda que tal dispositivo tenha eficácia contida, pois não há lei que o regule, atos contrários a sua aplicação não podem ser admitidos, porque mesmo tais normas possuem força normativa, até mesmo pelo bem maior que visam proteger, a relação de emprego, como ensina Amauri Mascaro Nascimento (*in memoriam*):

A continuidade da relação de emprego é um dos objetivos maiores do direito do trabalho, como expressão da ideia de segurança, aspirada por todos, comprometida sempre que o emprego do trabalhador é atingido pela dispensa. É possível dizer que a dispensa é um mal que deve ser evitado sempre que possível, daí as medidas de proteção da relação de emprego, em maior ou menor grau, adotadas pelos sistemas jurídicos. (2009, p. 398)

E o mesmo poderia ocorrer com uma política pública que incentive de forma irrestrita a utilização de agrotóxicos, sem um controle sobre a procedência e origem deles que potencialmente pudesse causar riscos à saúde dos trabalhadores.

Ora, se os princípios do Direito Ambiental são aplicáveis para a proteção do meio ambiente do trabalho, não podemos admitir que a aplicação de pesticidas e outros venenos sejam empregados, sem que antes tenham certificação de salubridade às pessoas que serão diretamente afetados por eles, sob pena de o judiciário trabalhista de modo que um ato de governo no bojo de uma política pública que ignore isso e que autorize essa prática possa sofrer controle pelo Poder Judiciário.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA SUSTENTÁVEL

As políticas públicas de produção agrícola sustentável têm por fundamento uma produção ecologicamente sustentável de alimentos, com foco na segurança alimentar e a redução da utilização de agrotóxicos.

Temos como exemplo a PNAPO - Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, criada pelo Decreto Presidencial n.º 7.794 de 20 de agosto, de 2012, construção participativa do poder público com a sociedade civil e que torna o Brasil o primeiro país a criar uma política de Estado específica para o incentivo à agroecologia e à produção orgânica, segundo o IPEA, e tem como público alvo “as famílias que vivem da agricultura familiar e produzem insumos seja para uso pessoal, seja para a comercialização”, com enfoque, também, no incentivo a uma menor evasão rural, tendo como um dos pilares o foco na juventude que vivia do campo.

O IPEA, através do estudo citado, apontou que em que pese “a execução dos recursos tenha sido elevada, a execução do projeto foi bastante tímida”. E o maior entrave encontrado foi na disponibilização do crédito rural para, por entraves de ordem burocrática.

Em sentido oposto, temos a Política Nacional de Defensivos Agrícolas que já na década de 60, vinculava a concessão de crédito rural à obrigatoriedade de compra de “insumos químicos”, devendo ser adquirido de 10 a 15% de agrotóxicos.

Já na década de 70, foi criado o II Plano Nacional de Desenvolvimento que tinha como um dos enfoques o aumento da produção de alimentos para fins de exportação em que uma das ações do Estado foi a oferta de “defensivos agrícolas” e fertilizantes, bem como suas matérias primas para que o nosso país pudesse manter os preços competitivos (MENCK, 2016, 63-66).

O que podemos verificar nesse segundo exemplo a expansão desenfreada do incentivo por parte do governo, através de fomentos e incentivos fiscais, com o fim de aumentar a produção agrícola, aumentou a insegurança sobre os limites impostos para assegurar à saúde dos trabalhadores, já que tal política em nada restringe à utilização de que agrotóxicos quanto à sua procedência e segurança para aqueles que manterão contato com ele na sua cadeia produtiva, sendo um caso de o poder judiciário intervir, para impor limites ao alcance de tal ato de governo, garantindo, assim, saúde e salubridade aos trabalhadores.

CONCLUSÃO

Este artigo analisou, de forma bastante sucinta, a questão da utilização das políticas públicas de agrotóxicos e seus efeitos na saúde dos trabalhadores, trazendo à lembrança a ideia de um meio ambiente do trabalho como parte integrante do conceito de “meio ambiente” do Direito Ambiental. Essa intersecção se mostrou importante, pois permite a aplicação dos princípios dessa área do direito para a proteção do habitat laboral, notadamente os da prevenção e precaução.

Foi analisado também o problema da competência da Justiça do Trabalho no controle das políticas, notadamente quando estas interferem na saúde dos trabalhadores afetados diretamente por elas. Concluiu-se que a Lei autoriza que este ramo do Poder Judiciário possa intervir nesses casos, principalmente devido à ampliação que foi dada à prestação jurisdicional trazida com a Emenda Constitucional 45.

Por fim, a título meramente exemplificativo, foram estudadas duas políticas públicas, em especial utilizando as técnicas ensinadas pela Maria Paula Dallari, que se relacionam a tal tema e foi verificado que suas atuações são tímidas e não têm um enfoque na saúde dos trabalhadores, em especial por ignorar este tema ou, ainda, estimular a utilização ampliada e irrestrita de agrotóxicos e pesticidas.

É claro que o tema demanda um estudo bastante aprofundado, mas parece que o presente artigo chegou ao fim colimado, que foi o de trazer o debate à discussão também para dentro da seara trabalhista, em especial nos tempos atuais em que muito tem se dado destaque a atos de governo para a efetivação de direitos fundamentais resguardados em nossa Constituição Federal, especialmente por sua utilização mais ampliada, em especial após o sucesso do programa “Bolsa Família”, que tirou o Brasil do mapa da fome, tendo sido reconhecidamente eficiente segundo a ONU.

Proteger a saúde do empregado é um meio de garantir a subsistência da nossa espécie, garantir uma evolução equilibrada do sistema capitalista e um dever de todos os Estados, não devendo o Poder Público medir esforços para assim proceder.

REFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUCCI, Maria Paula. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins e BRASIL, Patricia Cristina (orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Atlas, 2013.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3ª edição, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

GIAMPIETRO, Franco **La responsabilità per Danno all’Ambiente**, Milão, Giuffrè, 1988.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito **Ambiental Brasileiro**. 13ª Ed. Revista, atualizada e ampliada, Malheiros Editores, Brasil, 2005.

- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública trabalhista: análise de alguns pontos controvertidos. **Revista de Processo**, São Paulo: RT, vol. 93, ano 24, jan/mar.1999.
- MELO, Raimundo Simão. **Direito Ambiental do Trabalho e a saúde do trabalhador**: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético, indenização pela perda de uma chance, prescrição. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2006.
- MENCK, VANESSA FRACARO. **INTOXICAÇÃO DO(A) TRABALHADOR(A) RURAL POR AGROTÓXICOS:(sub)notificação e (in)visibilidade nas políticas públicas**, Marília, São Paulo. 2016.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **A defesa processual do meio ambiente do trabalho**. Revista LTr, São Paulo: LTr, vol. 63, n. 05, Mai-1999.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.
- OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Proteção jurídica à saúde do trabalhador. 6ª Ed., São Paulo: LTr, 2011.
- PADILHA, Norma Sueli. Do meio ambiente do trabalho equilibrado – São Paulo: LTr, 2002.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. Vol. 01 (parte geral), São Paulo: Max Limonad, 2002.
- ROSSIT, Liliana Allodi. O meio ambiente de trabalho no direito ambiental brasileiro. São Paulo: LTr, 2001.
- ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito ambiental do trabalho e meio ambiente do trabalho**: dano, prevenção e proteção jurídica – São Paulo : LTr, 1997.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

Daniel Luiz Pitz

Introdução

O presente trabalho busca verificar as principais políticas públicas e medidas existentes para erradicar o trabalho escravo contemporâneo no Brasil com base na legislação interna brasileira e internacional pertinente ao assunto.

Embora muitos acreditem que a prática do trabalho escravo se restrinja ao passado, sua causa ainda persiste nos dias de hoje através dos efeitos da globalização e do capitalismo, onde geralmente grandes empregadores em busca de mão de obra barata no país, utilizam do estado de fragilidade dos trabalhadores que se encontram muitas vezes desempregados, para explorá-los através do seu trabalho.

Evidencia-se que a situação do trabalho escravo hoje é um problema social de extrema relevância que merece maior exposição perante a sociedade, portanto, afigura-se imprescindível investigar e demonstrar o estado em que se encontram hoje os trabalhadores explorados e nas medidas que possam contribuir a erradicar o trabalho escravo contemporâneo no Brasil.

Dessa forma a pesquisa responde o seguinte problema: Quais medidas são tomadas pelo Brasil para erradicar o trabalho escravo contemporâneo? Destarte, para a realização desse trabalho é utilizado a técnica de pesquisa bibliográfica em fontes primárias e secundárias, utilizando-se de dados e

documentos já trabalhados por outros pesquisadores devidamente registrados como livros e artigos.

Na primeira parte deste estudo expõe-se um panorama das normas nacionais e internacionais de combate ao trabalho escravo contemporâneo.

Por fim, explora-se as políticas públicas existentes atualmente no Brasil que tem o intuito de combater o trabalho escravo contemporâneo, sendo o objeto de verificação mais específico do estudo.

A Organização Internacional do Trabalho e suas convenções

A OIT iniciou precisamente seu entusiasmo ao combate do trabalho forçado em 1930, com a adoção da Convenção sobre o Trabalho Forçado n.º 29, posteriormente em 1957 ela foi implementada pela Convenção n.º 105 sobre a abolição do trabalho forçado, servindo até hoje como instrumentos para a erradicação da escravidão no Brasil e nos demais países do mundo (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2019).

Como ensina Marcio Tulio Viana (2006, p. 199), a Convenção n. 29 da OIT traz em seu texto os aspectos do trabalho forçado ou obrigatório, para posteriormente trazer sua definição como: “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”.

“A amplitude dessa significação já apontava, desde aquele momento, a complexidade do tema, que abarca uma grande diversidade de condutas”. Embora criada visando um bem maior e proporcionar uma integração dos mais diversos tipos de conduta pela generalidade do conceito, ela gerava complicações no que diz respeito à sua identificação nos casos concretos (REIS; NETO BARBOSA, 2013, p. 980).

Como caracteriza Priscila Martins Reis e Pedro Alves Barbosa Neto (2013, p. 980-981), a Convenção n.º 105 da OIT versa sobre a abolição do trabalho forçado, sendo impulsionada pelo pós Segunda Guerra Mundial, onde conteve um aumento considerável do número de trabalhadores expostos a essas condições. “Essa convenção, nessa linha, veda o recurso ao trabalho forçado para fins de desenvolvimento econômico, educação

política, discriminação, disciplinamento ou punição diante da participação em greves”.

Nesse âmbito, concomitante a essas duas convenções, a Convenção n.º 138 sobre a Idade Mínima para Admissão ao Emprego e a n.º 182 sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil se tornaram as convenções fundamentais da OIT, devendo ser preservadas e respeitadas pelos países mesmo que não tenham as ratificado, já que são amparadas pela Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2019).

Os incentivos atuais da OIT para a erradicação do trabalho escravo se baseiam na procura pelo desenvolvimento dos mecanismos legais e das suas estruturas para a garantia e respeito das suas convenções fundamentais, como por exemplo, “em meados do século passado, a OIT introduziu uma série de programas para encorajar a erradicação de formas servis de agricultura em países em desenvolvimento” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2019).

Não obstante as diversas denúncias de trabalho análogo à escravidão ao Comitê da OIT desde 1985, seu reconhecimento se deu apenas 10 anos depois. Apesar disso, o Brasil foi um dos países pioneiros a declarar internacionalmente a existência de escravidão contemporânea em seu território, como em 2004 que anunciou perante a ONU, “a existência de um número estimado de 25 mil trabalhadores escravos no país” (SAKAMOTO, 2007, p.12).

Através disso, pelos esforços do Brasil em cumprir o determinado pelas Convenções nº 29 e 105 da OIT, o governo brasileiro e a OIT “aprovaram o Projeto de Cooperação Técnica Combate ao Trabalho Escravo no Brasil, que iniciou suas atividades em abril de 2002”, tendo como intuito principal desenvolver uma ação conjunta e estimular as diversas instituições nacionais que defendem os direitos humanos (SAKAMOTO, 2007, p. 12).

Embora ainda se encontrem diversas fontes de efetivação das normas internacionais do trabalho, a OIT também serve como meio para verificar o cumprimento dessas normas no âmbito interno de cada Estado, detectando aspectos relevantes a fim de contribuir com o sistema de controle (REIS; NETO BARBOSA, 2013, p. 986).

Nos casos em que o Brasil não respeita os direitos fundamentais dispostos na CRFB/88 e nas convenções internacionais de direitos humanos

aqui já apontadas, é necessário refletir sobre os compromissos estatais, afinal seu apoio e cumprimento das normas são essenciais para o combate ao trabalho análogo ao de escravo, podendo atuar o Estado com severas sanções e eliminar seguimentos de interesse econômico ou particular, tornando a exploração do trabalho uma opção não rentável e inviável (NASCIMENTO, 2019, p. 18).

De modo que, o Estado quando incentiva o desenvolvimento econômico e investe em políticas de fiscalização do trabalho, concede aos trabalhadores suas garantias fundamentais, criando melhores oportunidades e disponibilizando ao trabalhador a opção de não se submeter mais a condições não dignas de trabalho. Afinal, “o Estado Brasileiro tem o dever de atender e cumprir as normas de Direito Internacional em que foi parte celebrante (como signatário, v.g.)” (NASCIMENTO, 2019, p. 18).

A Organização das Nações Unidas e seus tratados

A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional estabelecida em 1945, pós-segunda guerra mundial, e formada por diversos Estados com o intuito de promover a paz e o desenvolvimento sustentável mundial. Acompanhada com o seu surgimento, criou-se a Carta da ONU estipulando seis idiomas oficiais, o inglês, francês, espanhol, árabe, chinês e russo, e também seis órgãos que trabalhariam diretamente com a organização, a Corte Internacional de Justiça, o Secretariado, Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho de Tutela e o Conselho Econômico e Social (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

As atribuições da ONU são de extrema importância para a população em todo o mundo, uma vez que atua em inúmeras frentes, entretanto carece de reparos em sua estrutura para fortalecer ainda mais suas ações e gerar maior visibilidade perante a humanidade. Importante ressaltar que sua atuação se expande com iniciativas tanto em países desenvolvidos como em subdesenvolvidos, atendendo crianças, mulheres, minorias, entre outros (FREITAS FILHO, 2006).

Compreende-se que os objetivos da ONU não são de transformação na economia dos países subdesenvolvidos e sim prover condições mínimas para o seu desenvolvimento humanitário, preservando sempre seus aspectos culturais, servindo como maior exemplo atual a intervenção no

Haiti. O Brasil também é progressivamente amparado pela organização por programas sociais de incentivo, porém o continente mais auxiliado é o africano ao qual, muitas vezes, são as únicas alternativas da população para serviços básicos (FREITAS FILHO, 2006).

Ademais, em 1948 a ONU aprovou a Declaração Universal dos Direitos do Homem representando a concepção dos direitos humanos no âmbito internacional a toda população mundial. “Daí afirmar-se que marca um ponto decisivo na história do reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais” (SCHIAVON, 2006, p.172).

Para Marcos Leite Garcia (2010, p. 288), a Declaração Universal dos Direitos do Homem conduz algumas considerações sobre a essência em que os direitos humanos devem ser empregados em nossa sociedade, expondo que “a Declaração de 1948 é o documento da Comunidade Internacional que tem a pretensão de estipular o compromisso público da humanidade contra a força bruta dos déspotas e dos assassinos, a intolerância dos fanáticos”.

No geral, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma sugestão de conduta aos membros da ONU, não possuindo então força vinculante. Logo, “a Comissão de Direitos Humanos concebeu-a, originalmente, como uma etapa preliminar à adoção ulterior de um pacto ou tratado internacional sobre o assunto” (COMPARATO, 2010, p. 238-239).

No texto da Declaração ela estipula notoriamente os direitos humanos e fundamentais do homem, incluindo a dignidade humana e do trabalho, ou seja proíbe e combate também a escravidão e o tráfico de pessoas pois “toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, condições justas e favoráveis de trabalho e, ainda, proteção contra o desemprego” (NASCIMENTO, 2019, p. 7-8).

Embora todos esses aspectos ressaltados, é incontroverso que “a Declaração de 1948 representou a culminância de um processo ético” que gerou a equivalência dos direitos essenciais a todos os seres humanos e principalmente a dignidade a todas as raças, cores, sexos, religiões, origens, entre outros (COMPARATO, 2010, p. 240).

Embora a criação da ONU tenha se dado apenas em 1945, em 1926 a Liga das Nações Unidas legitimou a Convenção de Genebra sobre a escravidão e o tráfico de escravo com o intuito principal de aniquilar esse tipo de exploração e de violação aos direitos humanos por todo o mundo.

No entanto, nem todos os objetivos foram alcançados, pois para os países era mais importante antes “não perder de vista a necessidade de manter a ordem e de assegurar o bem-estar das populações interessadas” (COMPARATO, 2019).

Essa convenção tratava sobre a escravidão e ao tráfico de escravos, tendo o desígnio de dar continuidade aos passos do Ato Geral da Conferência de Bruxelas. Entretanto, não concretizou seus objetivos, pois não impediu o tráfico de escravos, podendo-se dizer que o documento não funcionava na prática, pois era flexível com a escravidão, dispondo a abolí-la de forma gradativa “e assim que possível” (NASCIMENTO, 2019, p. 6-7).

Outrossim, o Brasil também é amparado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos capaz de proteger os Direitos básicos de toda a população através da internacionalização dos Direitos Humanos, servindo como um mecanismo de proteção. Esse sistema foi criado pela Convenção Americana de Direitos Humanos em San José, na Costa Rica em 1969 e ratificada pela maioria dos países da América (BOLFER, 2007, p. 622).

A Convenção Americana de Direitos humanos garante uma série de direitos básicos em seu texto como o direito à vida, à nacionalidade, à integridade pessoal, à proteção judicial, à proibição da escravidão, entre outros. Nesse contexto, ela “prevê um forte aparato de acompanhamento e implantação dos direitos que revela” estabelecida pela Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos (PENTEADO FILHO, 2012, p. 201-202).

A legislação brasileira

No Código Penal, o art. 149 e o art. 207 trazem sua redação voltada ao trabalho análogo ao de escravo no Brasil, determinando o art. 149 uma pena de dois a oito anos e multa, além da pena pela violência imposta no caso de reduzir alguém a essas condições degradantes de trabalho. Ademais o art. 207 do Código Penal elenca que:

Art. 207 - Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional:

Pena - detenção de um a três anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 9.777, de 29.12.1998)

§ 1º Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador, ou, ainda, não assegurar condições do seu retorno ao local de origem. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 1998)

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental. (Incluído pela Lei nº 9.777, de 1998)
(BRASIL, 1940).

Ademais, o Código Civil resguarda os trabalhadores responsabilizando o empregador ou o comitente por seus empregados no exercício de suas funções, devendo ele ter o cuidado e a diligência, sob pena de responder solidariamente perante a sociedade e os terceiros prejudicados, com base no art. 932, 1.011 e 1.016 do Código Civil (BRASIL, 2002).

Os arts. 187 e 927, também do Código Civil, que tratam sobre a responsabilidade civil vem a colaborar com os trabalhadores que sofrem um abuso de direito por parte do empregador, gerando um dever de reparar ou/e indenizar (BRASIL, 2002).

Ademais, a Proposta de Emenda à Constitucional (PEC) n.º 438, conhecida como a PEC do trabalho escravo, foi apresentada em 1999 ao Senado Federal com o principal intuito “de regular a expropriação das terras onde fosse localizado o trabalho escravo, aumentando o rol do artigo 243 da Constituição Federal”. No entanto, sua tramitação durou anos até se promulgar em 2014 a Emenda Constitucional n.º 81 (REIS; PAIVA, 2019).

Evidencia-se que a Lei nº 7798/90, conhecida como Lei do Seguro Desemprego que instaurou o Fundo de Amparo ao Trabalhador, traz em seu artigo 2ºC um amparo ao trabalhador que se encontra submetido a condições análogas à de escravo, em função das fiscalizações do Ministério do Trabalho e Emprego será resgatado dessas condições e terá direito à percepção de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada conforme o disposto em lei (BRASIL, 1990).

A Instrução Normativa nº 91, de 05 de outubro de 2011, dispõe sobre a fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo no Brasil impondo medidas para que seja efetiva e coíba essa vio-

lação aos direitos humanos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, pontuando em seu artigo 1º que é dever do Auditor Fiscal realizar essa fiscalização e garantindo esse direito também aos imigrantes e estrangeiros pelo art. 2º da instrução normativa (BRASIL, 2011).

Logo, denota-se que não existe uma legislação brasileira que versa exclusivamente sobre o trabalho escravo e as normas existentes acabam não alcançando um resultado satisfatório, sendo um problema de grande relevância na sociedade atual.

O Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo

Em 2003, o governo brasileiro preocupado com o número crescente de trabalhadores encontrados em situações degradantes de trabalho no meio rural e urbano, lançou o Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo contendo 75 medidas a serem tomadas por diversas entidades a fim de exterminar o trabalho escravo no país (BRASIL, 2003).

De fato, o Brasil declarou a erradicação do trabalho escravo contemporâneo como prioridade para o Estado, intervindo com atuações do Executivo, Judiciário, do Ministério Público e da Sociedade Civil, suas ações visavam desde integrar a sujeição do trabalhador a condições análogas a de escravo na Lei dos Crimes Hediondos, a detectar empresas e trabalhadores, locais de possíveis aliciamentos e ocorrências do crime (BRASIL, 2003).

O Plano ainda observa os casos judiciais em andamento, os resultados das autuações por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) e, ainda, os inquéritos, ações e respectivas decisões judiciais no âmbito trabalhista e penal (BRASIL, 2003).

Ademais, foi criada também o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) que possui vínculo com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e um Grupo Executivo de Erradicação do Trabalho escravo, servindo como órgãos operacionais com o mesmo propósito e com uma ação conjunta na fiscalização e na eliminação do trabalho escravo no Brasil (BRASIL, 2003).

Com o Plano lançado, buscou-se a melhoria da fiscalização em diversas áreas por todo o país, conforme a demanda de cada estado, utilizando medidas preventivas e repressivas, através da melhora na fiscalização com

novas estruturas, logística e comunicação para gerar um maior desempenho. Criaram-se também concursos para as vagas de Auditores Fiscais do Trabalho para atuar no combate ao trabalho escravo e também alojamentos temporários para as vítimas desse tipo de exploração (BRASIL, 2003).

A melhora veio também na estrutura administrativa da ação policial, criando-se novas delegacias, disponibilizando permanentemente agentes e delegados através da criação de novos concursos e garantindo recursos financeiros em diversos estados que buscavam sempre concretizar o trabalho da Polícia Federal especializada no trabalho escravo (BRASIL, 2003).

Nesse contexto, as alterações na formação do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Trabalho (MPT) contribuíram com as diligências de inspeção conjunta com os Procuradores do Trabalho e com os Procuradores da República com o objetivo de acelerar os procedimentos destinados a erradicação do trabalho escravo, tanto no âmbito administrativo como no judicial (BRASIL, 2003).

Outrossim, em 2008 a CONATRAE lançou o 2º Plano de Erradicação do Trabalho Escravo, incorporando todos os aspectos anteriores, porém acrescentando algumas mudanças no combate ao trabalho escravo no Brasil afim de fortalecer essa luta contra a violação dos Direitos humanos fundamentais dos trabalhadores (BRASIL, 2008).

Urge esclarecer que cerca de 68,4% das medidas estipuladas pelo Plano Nacional lançado em 2003 foram atingidas, total ou parcialmente, segundo parecer realizada pela OIT. Logo, pode-se dizer que o Brasil avançou muito na fiscalização e na conscientização dos trabalhadores sobre seus direitos trabalhistas, porém não conseguiu bons resultados enquanto as medidas para diminuir sua impunidade, servindo como foco para o 2º Plano (BRASIL, 2008).

Outro aspecto a ser superado por todo país é mobilização empresarial em torno do Plano para que as empresas se comprometam a não contrair qualquer produto oriundo de trabalho escravo, alguns estados já possuem até lei estadual para contribuir com essas medidas lançadas no âmbito federal (BRASIL, 2008).

A CONATRAE sistematiza todas essas medidas estaduais e federais para enfrentar esse persistente problema na sociedade atual que advém desde o tempo colonial escravista e que afronta diversas convenções e declarações internacionais (BRASIL, 2008).

,O Grupo Especial de Fiscalização Móvel

Um dos mecanismos mais antigos no combate a escravidão no Brasil é o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), sendo criado em 1995, ele é formado por auditores fiscais do trabalho e libertou mais de 47 mil trabalhadores nesses 20 anos de atuação. Ressalta-se que esse mecanismo foi essencial para que o Brasil seja reconhecido internacionalmente como referência na luta contra a escravidão (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2019).

O GEFM pode ser considerado como um mecanismo operativo do Ministério do Trabalho e Emprego, que vem atendendo a demanda imposta, operando no diagnostico do problema, certificando o sigilo absoluto na apuração das denúncias e, até, dizimando as pressões ou ameaças sobre a fiscalização local (ALMEIDA, 2019).

O intuito desse procedimento é de resgatar os trabalhadores que se encontram nessas condições degradantes de trabalho dos locais que são muitas vezes extremamente precários e garantir-lhes o recebimento de suas verbas trabalhistas e, por meio de relatórios, acionar o Poder Judiciário para tomar as medidas judiciais cabíveis. De fato, verifica-se uma significativa mudança e ajuda no combate desse problema nos 20 anos de atuação do GEFM no Brasil (REPORTER BRASIL, 2006).

O Ministério Público do Trabalho

O Ministério Público do Trabalho é uma instituição de grande importância também para o combate do trabalho escravo no Brasil, desempenhando diversas funções como emitir pareceres nos processos da Justiça do Trabalho, abrindo inquéritos e ajuizando ações e seus respectivos recursos, presidindo audiências públicas, expedindo recomendações, entre outras (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010).

Nesse âmbito, compete ao MPT o combate a todos os procedimentos que violem os direitos trabalhistas, os direitos humanos e também na elaboração de ações judiciais e extrajudiciais visando o confronto dessa conduta através da efetiva fiscalização. Logo, ao tomar consciência da denúncia por trabalhadores em condições análogas a escravidão, ele deve

instaurar o Inquérito Civil para a produção de provas para uma futura Ação Civil Pública (GARCIA, C., 2019).

A Ação Civil Pública desempenha o papel primordial de servir como rede de acesso à jurisdição coletiva, principalmente na esfera trabalhista, uma vez que as condições de extrema pobreza dos trabalhadores em condições análogas a de escravo sepulta por coibir o seu acesso ao Judiciário (GARCIA, C., 2019).

Portanto, essa ação serve na defesa dos interesses difusos e coletivos dos trabalhadores que se encontram nessas condições degradantes já que esse problema gera graves violações aos direitos humanos fundamentais e fere toda a coletividade (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010).

Logo, esse tipo de ação oferecida pelo Ministério Público do Trabalho com o fim de acabar com a escravidão no Brasil, será competente a Justiça do Trabalho para julgar a solução da lide (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010).

A Lista Suja do Ministério do Trabalho e Emprego

A lista suja foi criada em 2003 com o intuito de anunciar os nomes das empresas que reduzem trabalhadores a condições análogas a escravidão no Brasil a partir da fiscalização do Ministério do Trabalho. Essa divulgação se dá apenas após um processo administrativo comprovatório, onde geralmente os auditores fiscais do trabalho procedem a uma vistoria regular em que verificam essas condições degradantes dos trabalhadores em obras, fábricas e fazendas e que afrontam a CLT, a CRFB/88 e demais acordos ou convenções. A lista é por base um mecanismo de transparência que visa fiscalizar e garantir os direitos trabalhistas e os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores (COSTA, 2015).

A lista suja é um mecanismo de combate ao trabalho escravo que gerou uma grande repercussão e divulgação perante a sociedade mundial, pois ela vem sendo utilizada por bancos públicos, bancos privados e até por empresas internacionais que possuem negócios no país e por importadoras de mercadorias brasileiras que controlam de fato a origem dos produtos (COSTA, 2015).

Todavia, no final de 2014 o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu provisoriamente a divulgação da lista suja mediante liminar, até o julgamento da ação de constitucionalidade que foi impetrado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias que alega que a lista deveria ser criada por projeto de lei e não por uma portaria ministerial, como sucedeu. O Ministério Público se mostrou a favor da divulgação da lista suja e até o momento a decisão não entrou em pauta no STF (CAVALCANTI, 2015).

Em 2015, alguns meses após a revogação, a lista suja volta a sua efetividade através da edição de uma nova portaria interministerial que refez o cadastro de empregadores que submetem seus empregados a condições análogas a de escravo, com base na Lei de Acesso à Informação. A nova portaria instaurada alterou o contexto no recebimento da denúncia pelos empregadores visando não restar dúvidas no direito à ampla defesa e agiliza todo o processo (GOMES, 2015).

A volta da lista suja fortalece o comprometimento do governo brasileiro na erradicação do trabalho escravo no Brasil, é mais um mecanismo que vem a contribuir com “ações de responsabilidade social e empresarial, garantindo sustentabilidade em cadeias globais de fornecimento e produção” (GOMES, 2015).

“A lista suja combate o trabalho escravo, mas, mais do que isso, é um instrumento de gerenciamento de risco para a atividade econômica brasileira”, afinal muda toda visão dos investidores que buscam se relacionar com empresas que não submetem os trabalhadores a condições análogas a de escravo, não por pura humanidade e sim muitas vezes por ter ciência do processo grande que a empresa pode estar respondendo e então não possuir fundos no futuro para saldar dívidas ou empréstimos se condenada (COSTA, 2015).

Destarte, pode-se afirmar que através da verificação de tais medidas de combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil, se faz imprescindível assimilarmos o contexto ao qual elas se perfazem para garantirmos sua melhor eficácia.

É tarefa da sociedade em geral, debater e tomar ciência de tal assunto e obrigação do governo promulgar novas leis que atendam e erradiquem esse problema, amparando os trabalhadores no Brasil.

Considerações finais

No decorrer da história da humanidade com as diversas mudanças reproduzidas, constata-se uma propagação cada vez maior na procura por mão de obra barata no Brasil, efeito esse resultante do desenvolvimento econômico das últimas décadas que tem submetido milhões de trabalhadores a jornadas exaustivas e a condições degradantes de trabalho.

O presente trabalho chega ao seu fim, acreditando-se que seus objetivos pretendidos foram alcançados, quais sejam: verificar as principais políticas públicas e medidas adotadas para erradicar o trabalho escravo contemporâneo no Brasil, com fundamento na legislação brasileira e internacional referente à temática.

O trabalho escravo contemporâneo e o tráfico de pessoas estão diretamente ligados ao modelo de globalização e de capitalismo que a sociedade mundial patrocina, pois, a competitividade cada vez é maior e os empregadores e empresários procuram adaptar ao máximo as leis trabalhistas para obter maiores lucros e rendimentos para usufruto próprio.

Logo, para compreender e erradicar esse problema, no âmbito internacional, a ONU e a OIT tem somado esforços para instituir um trabalho descente com o objetivo geral de várias declarações e convenções. Apesar disso, é necessário que o Brasil tome consciência de sua importância e principalmente ponha em prática e torne efetivas suas normas que já foram ratificadas.

O amparo nacional do Brasil para o combate ao trabalho escravo contemporâneo se baseia principalmente na Lista Suja, no Grupo de Fiscalização Móvel, nas ações do Ministério Público do Trabalho e no Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. No entanto, apesar da boa iniciativa do Brasil, são necessárias medidas mais rígidas de combate e acrescentar mais esforços para prevenir e julgar esses casos de desrespeito à humanidade.

É necessário que o governo brasileiro implante medidas mais rígidas de combate e que torne efetivas as convenções e tratados internacionais pertinentes, pois a exploração de trabalhadores no Brasil está correlacionada à ausência de políticas públicas adequadas que proporciona a situação de vulnerabilidade social a milhares de cidadãos no país.

Referências

- ALMEIDA, André Henrique de. **Mecanismos de combate ao “trabalho escravo contemporâneo”**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11299>. Acesso em 20 set. 2019.
- BOLFER, Sabrina Ribas. **Corte Interamericana de Direitos Humanos**. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos*. 1. Ed. Curitiba: Juruá, 2007.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3914.htm>. Acesso em: 03 set. 2019.
- BRASIL. **Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Lei do Seguro Desemprego. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em 10 set. 2019.
- BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. 2003. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/images/Documentos/trabalhoescravo/planonacional2003portugues.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2019.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **2º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. 2008. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/direitos-assegurados/pdfs/pnete-2>>. Acesso em 04 set. 2019.
- BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. **Instrução Normativa n.º 91, de 05 de outubro de 2011**. Disponível em: <<http://portal.trt15.jus.br/documents/10157/2290897/Instru%C3%A7%C3%A3o+Normativa++91-2011-+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+erradica%C3%A7%C3%A3o+trabalho+escravo.pdf/c82087b9-b5cb-44e0-843c-7388d56bbe5a>>. Acesso em: 10 set. 2019.

CAVALCANTI, Hylda. **“Lista Suja” do trabalho escravo volta a ser divulgada, agora de forma alternativa**. 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2015/03/2018lista-suja-do-trabalho-escravo2019-volta-a-ser-divulgada-mesmo-de-forma-alternativa-1834.html>>. Acesso em: 20 set. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/gen1926.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **Convenção de Genebra sobre a escravidão 1926**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Camilla. **O que é a “lista suja” do trabalho escravo?**. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150402_trabalho_escravo_entenda_cc>. Acesso em: 20 set. 2019.

FREITAS FILHO, Júlio Cesar de. **A relevância da ONU na sociedade internacional**. ago. 2006. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2833/A-relevancia-da-ONU-na-sociedade-internacional>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

GARCIA, Carla Rosane Pesegoginski. **Trabalho Escravo e a atuação do Ministério Público do Trabalho**. Disponível em: <<https://juridicocorrespondentes.com.br/adv/carlaadvogada/artigos/trabalho-escravo-e-a-atuacao-do-ministerio-publico-do-trabalho-431>>. Acesso em 20 ago. 2019.

GARCIA, Marcos Leite. **A Declaração Universal dos Direitos Humanos no século XXI**: Algumas reflexões. In: JUNIOR MARCELLINO, Júlio Cesar; VALLE, Juliano Keller; Aquino, Sergio Ricardo Fernandes de. *Direitos Fundamentais, Economia e Estado*: Reflexões em tempo de crise. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

GOMES, Marcel. **Governo lança portaria e recria “lista suja” do trabalho escravo**. 2015. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2015/03/governo-lanca-portaria-e-recria-lista-suja-do-trabalho-escravo/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **MPT lembra 20 anos do grupo móvel e combate ao trabalho escravo**. Disponível em: <<http://www.prt24.mpt.gov.br/informe-se/noticias-do-mpt-ms/345-mpt-lembra-20-anos-do-grupo-movel-de-combate-ao-trabalho-escravo>>. Acesso em 20 ago. 2019.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do. **Análise das Normas de Caráter Internacional que versam sobre o Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=33463bc0c4fcc939>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conheça a ONU**. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em 20 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Normas Internacionais sobre trabalho forçado**. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/WCMS_393063/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil**: A erradicação do trabalho análogo ao de escravo. 2010. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/labour_inspection/pub/trabalho_escravo_inspecao_279.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Direitos Humanos**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REIS, Priscila Martins; NETO BARBOSA, Pedro Alves. **Tráfico de Seres Humanos e Trabalho Forçado: uma abordagem crítica ao fluxo de informações utilizado pela Organização Internacional do Trabalho**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(4):975-98, jul./ago. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000400008&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 set. 2019.

REIS, Sérgio Cabral dos; PAIVA, Regina Lemos. **A Emenda Constitucional 81/2014 e a Problemática na Conceituação de Trabalho Escravo**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9833dfe00e523737>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

REPORTER BRASIL. **Combate ao Trabalho Escravo no Brasil**: Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2006. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/oea_governo.pdf>. Acesso em 20 ago. 2019.

SAKAMOTO, Leonardo. **Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI**. Brasília: OIT, 2007. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/trabalho_escravo_no_brasil_do_%20seculo_%20xxi_315.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

SCHIAVON, Giovane Henrique Bressan. **A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e proteção à propriedade intelectual**. In: RIBEIRO, Maria de Fátima; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Direitos Internacional dos Direitos Humanos*: Estudos em homenagem à Professora Flávia Piovesan. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2006.

VIANA, Márcio Tulio. **Trabalho Escravo e “Lista Suja”**: Um modo original de se remover uma mancha. Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v.44, n.74 p.189-215, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_74/Marcio_Viana.pdf>. Acesso em: 14 set. 2019.

A SAÚDE DO TRABALHADOR E AS POLÍTICAS DE SAÚDE E TRABALHO NO BRASIL DE ONTEM E DE HOJE: É POSSÍVEL TRAÇAR PERSPECTIVAS FUTURAS?

Thays Peres Brandão

Françoise de Mesquita

Pollyane Elias Reis

Vivianne Peixoto da Silva

Introdução

As descobertas marítimas, o surgimento do mercantilismo, o incremento comercial e o desenvolvimento econômico no século XVI, já relacionavam o trabalho à saúde, evidenciada no livro de *Bernardino Ramazzini* (1700), denominado “*As Doenças dos Trabalhadores*”, no qual descreveu os principais problemas de saúde enfrentados pelos trabalhadores, a importância do conhecimento da atuação ocupacional pregressa e presente, a fim de adotar medidas adequadas à saúde dos trabalhadores.

No século XVII, a Revolução Industrial incitada na Inglaterra levou a transformações nos modos de produção e nas condições de vida das pessoas, o que evidenciou a relação entre saúde e trabalho, com consequentes mudanças nos processos produtivos e organização do trabalho. Esse período também foi marcado pelo início do modelo da Medicina do Trabalho (MT) quando o empresário *Robert Darnham*, tem o raciocínio que, “o médico pessoal de sua família cuida dela para que não adoecer, então, se

o mesmo for para a fábrica, ele poderá evitar o adoecimento dos trabalhadores” (Mendes e Dias, 1991, p. 341). Assim o empresário leva o médico para sua indústria Têxtil com a finalidade de compreender a influência do trabalho na vida dos funcionários com foco na produtividade.

Porém, esse modelo se mostrou limitado visto que o número de adoecimentos e acidentes continuou aumentando, o que culminou na criação de um novo modelo denominado Saúde Ocupacional (SO), no qual, para além da figura do médico, outros profissionais da saúde (técnico de enfermagem e enfermeiro) e da área de exatas (engenheiro de segurança do trabalho e técnico de segurança do trabalho) foram inseridos na equipe profissional. Nesse novo desenho, surgem novas formas de atuação com foco no ambiente e nas condições ambientais de trabalho com respectivos equipamentos para quantificar os riscos e estabelecer limites de tolerância aos agentes de risco aos quais os trabalhadores estariam expostos.

Embora mais abrangente, o foco no ambiente restringe sobremaneira o olhar para o trabalhador que continua exposto a outras formas de adoecimento que não só aquelas ligadas ao ambiente e seus agentes de risco.

A preocupação com a saúde dos trabalhadores, no Brasil, foi um pouco tardia marcada pela implantação de leis e órgãos destinados a fiscalização dos riscos e acidentes os quais os trabalhadores estão expostos. Em 1943 criou-se a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) a fim de referenciar a higiene e a segurança no Trabalho (ANAMT, 2017). Isso foi um marco para os trabalhadores brasileiros, já que a partir de então os direitos trabalhistas estariam garantidos por lei.

Com todo o processo de mudanças nos modos e processos produtivos a nível mundial a temática da saúde dos trabalhadores ganha força a partir das convenções estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919 com a responsabilidade de criar e aplicar as normas internacionais relacionadas ao trabalho e o objetivo da promoção da justiça social. A OIT passa a ter uma representação no Brasil a partir da década de 1950 com a implantação de programas e atividades que refletem os objetivos da Organização (OIT, 2019).

Nas décadas de 1970 e 1980 o Brasil experimentou um intenso movimento social com vistas à reforma sanitária do país, cujas reivindicações se deram em diversos campos mas, em especial, por melhores condições de vida e trabalho. Assim, por meio da VIII Conferência Nacional de

Saúde de 1986 que abarcou a I Conferência de Saúde do Trabalhador, a Constituição Federativa do Brasil de 1988, a criação do SUS pela Lei Orgânica em Saúde de 1990 (8.080 e 8.142), foi legalmente instituído o campo de estudos e práticas em Saúde do Trabalhador.

Dado sua importância histórica, político-econômica e social, faz-se relevante destacar as conquistas e perdas no âmbito do campo Saúde do Trabalhador por meio de estudos das políticas públicas de saúde e trabalho existentes no Brasil.

Diante o exposto, o estudo se prestou a analisar as políticas públicas de saúde e trabalho e do campo Saúde do Trabalhador desde sua criação e traçar perspectivas futuras.

Metodologia

A metodologia utilizada consistiu em pesquisa teórico-bibliográfica, por meio do método de materialismo histórico. Foram incluídos no estudo leis, decretos e portarias compreendidos no recorte histórico de 1940 à 2019, além de periódicos publicados no período de 2010 à 2019.

As bases de dados utilizadas foram: *Scientific Electronic Library Online (SCIELO)*, *Biblioteca Virtual em Saúde (BVS)* e *Portal da Capes*. Compuseram a busca bibliográfica os seguintes descritores: “Saúde do Trabalhador”, “políticas públicas de saúde”, “políticas públicas de trabalho”, “Reforma da Previdência”.

As obras identificadas nas bases de dados foram lidas na íntegra e, após descartadas as que não tinham relação com o foco do estudo foram selecionados e analisados 10 artigos que objetivavam uma reflexão acerca do campo Saúde do Trabalhador e suas características sociais, políticas e econômicas.

Resultados e Discussões

Os artigos analisados pelo estudo estão descritos no Quadro 1. Todos os artigos selecionados para análise tratam do campo Saúde do Trabalhador e suas características sociais, políticas e econômicas, como definido na metodologia.

Quadro 1: Caracterização dos artigos selecionados para análise crítica.

Autor	Título	Ano
Mauri Antônio da Silva	Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018	2019
Milko Matijascic Stephen J. Kay	Reforma da previdência social brasileira e a experiência internacional: custeio, benefícios, capitalização, mercado de trabalho e demografia	2019
Carlos Minayo Gomez; Luiz Carlos Fadel de Vasconcellos; Jorge Mesquita Huet Machado.	Saúde do trabalhador: aspectos históricos, avanços e desafios no Sistema Único de Saúde	2018
Milko Matijascic; Stephen J. Kay	A reforma da previdência brasileira no âmbito de um mercado de trabalho heterogêneo	2017
Andréa Luiza da Silveira; Álvaro Roberto Crespo Merlo.	Políticas Públicas em Saúde do Trabalhador: campo prático e de disputa simbólica	2017
Claudia Vasques Chiavegatto; Eduardo Algranti.	Políticas Públicas de Saúde do Trabalhador no Brasil: oportunidades e desafios	2013
Luís Henrique da Costa Leão; Alexandre de Carvalho Castro	Políticas públicas de saúde do trabalhador: análise da implantação de dispositivos de institucionalização em uma cidade brasileira	2013
Luiz Carlos Fadel de Vasconcellos	Duas políticas, duas vigilâncias, duas caras	2013
Danilo Costa; Francisco Antonio de Castro Lacaz; José Marçal Jackson Filho; Rodolfo Andrade Gouveia Vilela.	Saúde do Trabalhador no SUS: desafios para uma política pública	2013
Ricardo Lara	Saúde do trabalhador: considerações a partir da crítica da economia política	2011

Fonte: Elaborado pelas autoras

Na passagem do século XIX para o XX a preocupação com a saúde dos trabalhadores no Brasil, não estava ligada ao direito social e dignidade

humana, mas sim aos interesses econômicos, em manter o trabalhador saudável para manutenção da produção (BARROS, 1996).

Na década de 30, o processo crescente de industrialização no Brasil fez surgir novos atores sociais: o trabalhador urbano e o operário. Esse processo culminou como um desafio para o Estado em que o mesmo teve que intervir na área social resultando em direitos relacionados à segurança social (BARROS, 1996).

Nessa época então instaurou-se a Previdência social e a saúde ocupacional, institucionalizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Por meio dessa Previdência surgiu o Instituto de aposentadoria e pensão e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que dava direito à saúde aos trabalhadores.

No Brasil, as transformações sanitárias, econômicas e sociais recolocaram problemas antigos e novos para a área de saúde do trabalhador. Assim ao refletirmos acerca do processo de trabalho e a preocupação com os trabalhadores, identificamos que o objetivo ainda se pauta pelo processo capitalista, em que é mais importante a lucratividade, e a saúde dos trabalhadores deve estar em boas condições não pela sua qualidade de vida, mas sim para maior produtividade.

Ainda nesse contexto, vale ressaltar que a preocupação com a saúde do trabalhador nesse momento não era exclusivamente nacional. O que existia era uma tendência mundial em que a Organização Mundial de Saúde (OMS) por meio da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), propuseram a organização de ações direcionadas aos trabalhadores como objeto de política pública de saúde (LEÃO; CASTRO, 2013).

Então, na década de 1950 o Brasil passa a ser membro da OIT, e assim aderir à algumas convenções que estão em vigor até os dias atuais. Como por exemplo a Convenção 014 que refere-se ao repouso semanal na indústria e tornou-se vigente no Brasil a partir do Decreto n. 41.721, de 25 de junho de 1957, fazendo com que todos os trabalhadores tivessem direito ao repouso de pelo menos 24 horas consecutivas após sete dias de trabalho (OIT, 2019). Situação que proporciona ao trabalhador descanso e lazer fatores que influem na sua saúde.

Porém, através da Reforma da Previdência proposta pela PEC-6 em fevereiro de 2019, os trabalhadores poderão ser contratados como microempreendedores, não sendo assim assegurados pela CLT, o que oca-

sionará em perda significativa dos seus direitos, como o conquistado pelo Decreto 41.721 de 25 de junho de 1957.

Isso fará com que a política social, que deve ser responsável por munir proteção, acabe colocando os trabalhadores ao abrigo das vulnerabilidades o que repercute em mecanismos injustos que deixa de ofertar proteção a quem realmente precisa de apoio (MATIJASCIC; KAY, 2017, 2019).

A convenção 155 que trata da Segurança e Saúde dos Trabalhadores prevê a adoção de políticas nacionais concernentes à saúde e trabalho, bem como ao desenvolvimento de ações a serem efetivadas pelos governos e empresas a fim de promover a segurança e saúde no trabalho e melhorar as condições de trabalho, também aderida pelo Brasil, através do decreto 1.254 de 29 de setembro de 1994 (OIT, 2019).

Em 1997 foi criado o Grupo Executivo Interministerial de Saúde do Trabalhador (Geisat) com a finalidade de elaborar a Política Nacional de Saúde do Trabalhador, mas não teve produtividade, assim em 2004, dez anos após a convenção, recriou-se o Geisat, mas apenas em 2011 publicou-se a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) e em 2012 a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora (PNSTT).

Assim ambas as Políticas Nacionais que se referem à Segurança e Saúde do Trabalhador, trazem em seu contexto a interdisciplinaridade, da qual fazem parte o Ministério do Trabalho e Emprego à época, Ministério da Previdência Social e Ministério da Saúde, com a finalidade de serem unânimes em suas conclusões, criando terminologias e ações que favorecessem a saúde e segurança do Trabalhador.

Porém percebe-se cada órgão partícipe dessa política manteve seu modo operatório, seus objetivos específicos e epistemologias conceituais díspares que não conversam entre si fazendo com que a hermenêutica das Políticas seja subjetiva, prejudicando a conduta nos cuidados com o trabalhador, conforme expresso nas obras de Costa, Lacaz, Filho e Vilela (2013) e Chiavegatto; Algranti, (2013).

Fato esse que coaduna com a opinião de Vasconcellos, 2013, p. 180 em que “quando o Estado brasileiro erige duas políticas de Saúde do Trabalhador a intenção é de não ter nenhuma para a área”, para ele é “fundamental que as instituições compreendam a Saúde do Trabalhador como uma Política Pública de Saúde”.

Nesse processo de criação de Políticas Públicas em Saúde do Trabalhador no Brasil a Organização Mundial da Saúde (OMS), exerceu sua influência, quando em 2007 endossou o Plano de Ação Global em Saúde do Trabalhador 2008-2014, que apresentou objetivos para serem considerados e adaptados pelos países de acordo com suas prioridades. Assim analisando a situação no período de 2013 e 2014 percebeu-se que a globalização e as crises econômicas promoveram uma redução nos índices de participação laboral levando a um dinamismo da economia e falta da criação de empregos, o que ocasionou um aumento no trabalho informal na região das Américas (OMS, 2015).

Em 2015 a OMS reformulou o Plano de Ação em Saúde 2015-2025, contendo nele objetivos específicos, linhas estratégicas e indicadores voltados para proteger a vida e promover a saúde e bem estar dos trabalhadores. Sendo seu objetivo o fortalecimento da resposta do setor da saúde, com os demais setores envolvidos a fim de ofertar atenção integral à saúde dos trabalhadores, melhorar os ambientes de trabalho, aumentar os esforços de promoção da saúde dos trabalhadores e diminuir as desigualdades em saúde, mediante a execução de políticas, planos e normas atualizados.

Quando assimilamos os objetivos do Plano de Ação em Saúde 2015-2025 com as ações da Reforma da Previdência no Brasil em 2019, percebemos que o fortalecimento da Saúde com os demais setores torna-se deficitária, uma vez que extingue o Ministério do Trabalho e Emprego e a Saúde do Trabalhador passa a ser gerida pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (BRASIL, 2019). Fato esse que evidencia ainda mais a preocupação apenas com a lucratividade, pois os trabalhadores e seus ambientes de trabalho serão canalizados pelo processo capitalista (SILVA, 2019).

Portanto, a defesa da Saúde do Trabalhador, assim como sua inquietação devem ser vistas como uma luta das classes trabalhadoras, que viabiliza a compreensão sobre as práticas profissionais orientadas pelas políticas em saúde do trabalhador, com uma busca urgente e constante pelo avanço das melhorias das políticas públicas a fim de atender a saúde dos trabalhadores (LARA, 2011; SILVEIRA; MERLO, 2017).

Assim é notório que o maior avanço da ST no Brasil, foi tê-la reconhecida constitucionalmente dentro do âmbito da saúde pública, porém sua institucionalização e o desenvolvimento de suas ações ainda são in-

suficientes no contexto saúde dentro do mundo do trabalho (MINAYO GOMEZ; VASCONCELLOS; MACHADO, 2018).

Logo as perspectivas quanto à Saúde do Trabalhador são precárias e a sensação que nos assola é que toda a luta pelas conquistas dos direitos trabalhistas serão extirpadas, a pressão por maior produção com menos gastos aumentará gradativamente, a mão de obra, considerada reciclável, será renovada a cada falha existente e, as Políticas Públicas em Saúde do Trabalhador, por sua vez, continuarão expressas no papel mas, vistas com descaso, omissão e negligência no que se refere a uma efetiva operacionalização.

Conclusão

A Saúde do Trabalhador no Brasil e no mundo se implantou através de movimentos sociais. Por meio das discussões e indicativos, criaram-se órgãos para melhorar as condições de trabalho favorecendo assim a saúde aos trabalhadores.

Advindo dessas condições foram implantados Ministérios e Políticas Públicas com o objetivo de garantir segurança e saúde, que por meio de fiscalização, mesmo que falhas eram capazes de proporcionar condições adequadas de trabalho.

Atualmente não é possível afirmar como será a saúde dos trabalhadores nem o campo de estudos e práticas em Saúde do Trabalhador, uma vez que, com as mudanças ocorridas, como: trabalho intermitente, aumento do trabalho informal, pressão constante por maior produtividade, falta de uma fiscalização eficaz, dentre outras, acreditamos que se medidas urgentes não forem adotadas, há tendências a uma extinção dos direitos sociais constitucionalmente adquiridos, como saúde e trabalho. Assim é necessário que as políticas públicas existentes sejam mais efetivas, congreguem a interdisciplinaridade e a intersetorialidade, abranjam todos os trabalhadores, independente do vínculo empregatício e os coloque como sujeitos de ação e de direitos.

Referencias

ANAMT. Associação Nacional de Medicina do Trabalho. História da medicina do Trabalho. In: Associação Nacional de Medicina do Trabalho **[ANAMT-Associação Nacional de Medicina do Traba-**

lho – online]. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.anamt.org.br/portal/sede-espaco-ramazzini/>. Acesso em: 03 out. 2019.

BARROS, E. Política de saúde no Brasil: a universalização tardia como possibilidade de construção do novo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v1n1/1413-8123-csc-01-01-0005.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.944 de 30 de julho de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho e institui a Comissão Tripartite Paritária Permanente. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Decreto/D9944.htm#art2. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. **Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990.** Lei orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. **Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.602, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2011.** Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **PORTARIA Nº 1.823, DE 23 DE AGOSTO DE 2012**. Política Nacional de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. Brasília, DF. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html. Acesso em: 03 out. 2019.

CHIAVEGATTO, C. V.; ALGRANTI, E. Políticas públicas de saúde do trabalhador no Brasil: oportunidades e desafios. **Revista brasileira de saúde ocupacional**, São Paulo, v. 38, n. 127, p. 25-27, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76572013000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 out. 2019.

COSTA, D.; LACAZ, F.A.C.; FILHO, J.M.J.; VILELA, R.A.G. Saúde do Trabalhador no SUS: desafios para uma política pública. **Revista brasileira de Saúde ocupacional**, São Paulo, v.38, n. 127, p. 11-30, 2013.

LARA, R. Saúde do trabalhador: considerações a partir da crítica da economia política. *Revista Katálysis*., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 78-85, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/index>. Acesso em: 02 out. 2019.

LEAO, L. H.C.; CASTRO, A. C. Políticas públicas de saúde do trabalhador: análise da implantação de dispositivos de institucionalização em uma cidade brasileira. **Ciências & Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 769-778, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000300023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2019.

MATIJASCIC, M.; KAY, S.J. Reforma da previdência social brasileira e a experiência internacional: custeio, benefícios, capitalização, mercado de trabalho e demografia. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 8, nº15, jan-jun, 2019. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/view/5675/5476>. Acesso em: 25 set. 2019.

- MATIJASCIC, M.; KAY, S.J. A reforma da previdência brasileira no âmbito de um mercado de trabalho heterogêneo. *Revista da ABET*, v. 16, n. 1, Janeiro/Junho de 2017. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/revista-abet-dossie-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 02 out. 2019.
- MENDES, R., DIAS, E.C. Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v.25, n.5, p.341-349, 1991. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2977.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.
- MINAYO GOMEZ, C. M.; VASCONCELLOS, L. C. F. de; MACHADO, J. M. H. Saúde do trabalhador: aspectos históricos, avanços e desafios no Sistema Único de Saúde. **Ciências & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1963-1970, jun. 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601963&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 03 out. 2019.
- OMS. Organização Mundial da Saúde. 54º Conselho Diretor. 67ª Sessão do Comitê Regional da OMS para as Américas. **Plano de Ação sobre a saúde dos trabalhadores**. Washington, D.C., EUA, 2015. Disponível em: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/33985/CD54_10Rev.1-por.pdf?sequence=1&i-sAllowed=y. Acesso em: 02 out. 2019.
- OIT. Organização Internacional do Trabalho. OIT no Brasil. In: OIT. Organização Internacional do Trabalho. **[OIT. Organização Internacional do Trabalho – online]**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/centro-de-informacoes/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.
- RAMAZZINI, B. As doenças dos trabalhadores [texto] / Bernardino Ramazzini; De Morbis artificum diatriba, 1700, tradução de Raimundo Estrêla. – 4. ed. – São Paulo: Fundacentro, 2016. P.321.
- SILVA, M.A da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 135, p. 213-230, 2019. Disponível em: <http://www>.

scielo.br/pdf/sssoc/n135/0101-6628-sssoc-135-0213.pdf. Acesso em: 04 out. 2019.

SILVEIRA, A. L. da. MERLO, A.R.C. Políticas Públicas em Saúde do Trabalhador: campo prático e de disputa simbólica. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/37677/26547>. Acesso em: 24 set. 2019.

VASCONCELLOS, L.C.F.de. Duas políticas, duas vigilâncias, duas caras. **Revista brasileira Saúde ocupacional**, São Paulo, v. 38, n.128, p. 179-198, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbso/v38n128/04.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

O DIREITO AO TRABALHO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E SUA INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO – IMPLICAÇÕES DA LEI DE COTAS APÓS 28 ANOS DE SUA PROMULGAÇÃO

Caio Silva de Sousa

Introdução

O objetivo do presente estudo é tratar sobre o direito ao trabalho da pessoa com deficiência e a finalidade de compreender as dificuldades que ainda impedem a efetiva inclusão dessas pessoas na vida laboral, mesmo após 28 (vinte e oito) anos da promulgação da lei de cotas para pessoas com deficiência (Lei Federal nº 8.213/91) e após a publicação da Lei Brasileira de Inclusão que garante o direito ao trabalho em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

Na Carta Magna de 1988, foi estabelecido o Estado Democrático de Direito, onde foi norteador ao reconhecimento e a garantia de direitos fundamentais da sociedade, visando assegurar as pessoas a possibilidade de se ter uma vida digna, livre e igualitária. Uma das estruturas fundamentais desse estado democrático, é o direito ao trabalho, que é assegurado a todas as pessoas de forma isonômica com base no princípio da igualdade.

Esse direito ao trabalho, encontra-se previsto no artigo 6º da Carta Magna de 1988, que prevê o direito ao trabalho como um direito social e

é considerado um meio de garantir uma vida digna a todo o ser humano, nos seguintes termos: “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 (...)”.

Contudo, mesmo com essa garantia constitucional baseada no princípio da igualdade, ao decorrer do tempo ainda eram encontradas dificuldades ao tentar uma oportunidade de emprego, principalmente para as pessoas com deficiência. Foi então que com o objetivo de estimular um maior número de contratação dessas pessoas nas empresas, que em julho de 1991, foi criada a lei que estabelece cotas para pessoas com deficiência (Lei Federal nº 8.213/91).

Essa lei, associada a um fortalecimento social que lutava por igualdade, estabeleceu em seu artigo 93, que empresas acima de 100 funcionários tenham de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) das vagas reservadas para a pessoa com deficiência. E essa reserva segue uma proporção de acordo com o número de funcionários na empresa.

Posterior a criação da mencionada lei de cotas, em 20 de dezembro de 1999, ou seja, 9 anos depois, foi implantado o decreto 3.298 que dispõe sobre a política nacional para a integração da pessoa com deficiência, que prevê no artigo 36 §5º uma fiscalização nas empresas, que tem a finalidade de identificar se o que é regulado na lei de cotas está sendo cumprido ou não.

Se for identificado que não está sendo cumprida a legislação, o órgão competente em fiscalizar, que é o ministério do trabalho e emprego, emitirá uma notificação para que se cumpra a lei em até 90 dias. E ainda assim, caso a empresa não a cumpra será multada.

No entanto, dentro do contexto atual, mesmo após a publicação da lei e da imposição de multa, a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho ainda é um grande desafio. É possível notar que a política de cotas, ainda encontra diversas resistências para que seja de fato efetivada, uma vez que a pessoa com deficiência ainda é vista pela empresa como “uma obrigação” e acabam sendo contratados meramente para cumprir a lei de cotas.

Com a evolução das normas, e com a finalidade de garantir direitos quanto a inclusão das pessoas com deficiência, em junho de 2015 foi sancionada a lei 13.146/2015, chamada de lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência, também conhecida como estatuto da pessoa com defi-

ciência e que vem trazendo a previsão de inclusão e igualdade ao trabalho no artigo 34:

Artigo 34. A pessoa com deficiência tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

Diante disso, para alcançar o objetivo dessa pesquisa se faz necessário fazer uma revisão bibliográfica, de caráter descritivo sobre a pluralidade de normas que asseguram o direito ao trabalho da pessoa com deficiência. Trazendo a discussão sobre a inclusão, e de como as pessoas com deficiência podem ser inseridas de fatos ao mercado de trabalho, no sentido de que essa inserção não verse apenas sobre acesso a uma vaga, mas também sobre igualdade dentro do ambiente laboral.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: O primeiro capítulo trará a compreensão do direito ao trabalho como garantia constitucional a todo cidadão. O segundo capítulo conceituará a pessoa com deficiência e vai dispor acerca da nova nomenclatura adotada. O terceiro capítulo abordará sobre o direito ao trabalho da pessoa com deficiência como ação afirmativa lei de cotas e garantia pela LBI. Por fim, far-se-á uma compreensão acerca das dificuldades acerca da inclusão das pessoas com deficiência.

1. O direito ao trabalho

Na Constituição de 1988, foi instituído o estado democrático de direito que preza pelos valores supremos da sociedade Brasileira. Um dos principais fundamentos desse estado democrático de direito é o direito social ao trabalho.

A importância do trabalho, para a Carta Magna tem como maior relevância assegurar a dignidade da pessoa humana e a igualdade, pois proporciona que a pessoa, através do trabalho, possa manter um sustento para si e para sua família. Para Rafael da Silva Marques (2007, p. 111):

[...] O trabalho não é apenas um elemento de produção. É bem mais do que isso. É algo que valoriza o ser humano e lhe traz dignidade, além, é claro, do sustento. É por isso que deve ser visto, antes

de tudo, como um elemento ligado de forma umbilical à dignidade da pessoa humana.

O reconhecimento do trabalho como um direito fundamental social, possui previsão no artigo 6º da CF/88, onde garante a toda pessoa o direito de ter um trabalho ou ao menos a faculdade de se trabalhar. Em atenção ao artigo 1º, incisos III e IV da CF/88 que versa sobre os princípios fundamentais.

Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Acerca disso, afirma Fonseca (2006, p. 183)

Na Constituição federal Brasileira de 1988 o “trabalho” é considerado como o meio legítimo de se assegurar uma vida condigna a todo agrupamento humano – vale dizer, garantir a todos alimentação, saúde, educação, habitação, seguro social, lazer e possibilidade de progresso, de realização pessoal e coletiva dentro do organismo social.

Efetivamente o trabalho é indispensável para que possa ter sempre garantido o melhor, em termos de dignidade, construção de identidade pessoal e profissional. Dessa forma, pode ser explorado como contribuinte na formação do indivíduo e como complemento do sentido da vida.

Segundo Kant, o homem existe como um fim em si mesmo, não apenas como um meio para o uso arbitrário de determinadas vontades, devendo ser considerado em todas as suas ações, tanto nas que dizem respeito a ele mesmo, como nas que se dirigem a outros seres humanos, simultaneamente como fim. (KANT, 2000, P.68). Ou seja, diante desse pensamento vemos que o núcleo da dignidade da pessoa humana é inerente no próprio homem. Dessa forma, não se trata apenas de um direito ao

trabalho, que exige aptidão ou habilidade de cada um, mas sim de direitos e garantias de que todo ser humano viva dignamente.

2. Nomenclatura adotada e conceito de pessoa com deficiência

Ao longo da história, existiram várias nomenclaturas adotadas para se referir a uma pessoa com deficiência. As constantes variações acontecem porque é necessário que se busque sempre uma definição que respeite totalmente o ser humano. E porque a forma de como são chamados é um fator importante para inclusão.

Inicialmente eram utilizadas expressões, como aleijado, anormal, defeituoso, inválido, excepcional. Esses termos, aos poucos passaram a ser rejeitados porque enfatizavam a discriminação em relação a pessoa.

É certo afirmar que até os dias atuais muitos termos ainda são usados de uma forma não correta, como por exemplo, pessoa deficiente, pessoas com necessidades especiais ou pessoas portadoras de deficiência. Porém, são palavras improprias porque quando é falado “pessoa deficiente” parece que está sendo rotulado que a pessoa não é eficiente já na denominação.

Quanto ao termo “pessoa com necessidades especiais”, afirma SASAKI (2010, p.15 -16) que ao usá-lo pode ser alcançada outras categorias, tal como o autismo, pessoas com transtornos mentais ou superdotados. Dessa forma, não se deixa claro a quem o tratamento é dirigido, além do mais toda a pessoa tem necessidades especiais para algo na vida, como o uso dos óculos para leitura. Portanto, o uso desse vocábulo funciona como um eufemismo para suavizar a deficiência, e não deve ser usado como um sinônimo de ‘deficiências’ (intelectual, auditiva, visual, física ou múltipla).

A expressão “pessoas portadoras de deficiência” que é a expressão adotada pelo texto da Constituição de 1988, também vem sendo evitada porque traz a ideia de que a pessoa porta ou carrega uma deficiência, o que não é verdade. Não se ‘carrega’ uma deficiência, as pessoas simplesmente as têm.

Então, de acordo com a convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, a expressão adotada pela ONU e mais utilizada internacionalmente e no Brasil é ‘pessoa com deficiência’. E um dos princípios básicos para se chegar a essa nomenclatura é porque dessa forma não esconde a deficiência e limitações existentes na pessoa.

A primeira norma que anteriormente cuidava da conceituação de pessoa com deficiência era o decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que definia deficiência em seu artigo 4º.

Porém, o conceito de pessoa com deficiência passou por constantes evoluções ao longo dos anos. Anteriormente, em meados do século XX, era considerado um modelo biomédico que interpretava a deficiência como uma incapacidade a ser superada e trazia a ideia de que a causa da deficiência estava no indivíduo.

Contudo, desde a convenção sobre os direitos humanos estabelecida pela ONU, que foi recepcionada pelo Brasil através do decreto legislativo 186, 09 de julho de 2008, foi trazido um novo modelo social que considera os fatores sociais, para definir pessoa com deficiência, superando o que normalmente enfoca aspecto médico de deficiência. Para esse novo modelo, a deficiência não está no indivíduo, entendida como um problema individual, mas sim em uma questão de vida em sociedade.

Segundo afirma (SASSAKI, 2010, p.45), no modelo social da deficiência cabe à sociedade eliminar todas as barreiras físicas, programáticas e atitudinais para que as pessoas possam ter acesso aos serviços, lugares, informações e bens necessários ao seu desenvolvimento pessoal, social, educacional e profissional.

Dessa forma, distingue-se que a deficiência não é algo inerente a pessoa, mas sim da sociedade, do meio, do produto ou dos serviços prestados que não se adaptam e nem permitem que todos exerçam os seus direitos e deveres em igualdade com as demais pessoas. Portanto, fundamenta-se a ideia de que a sociedade é quem tem que ser modificada para atender as necessidades de seu integrante. A referida convenção traz em seu artigo 1º o conceito:

(...) Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Nesse sentido, a definição de pessoa com deficiência possui dois elementos constitutivos para caracterização. O primeiro versa sobre impedi-

mentos de longo prazo, ou seja, impedimentos que não podem ser transitórios e nem há de ser permanente. E a existência de uma ou mais barreiras como fator limitador. Acerca disso aponta FONSECA (2012, p.24):

Os impedimentos de caráter físico, mental, intelectual e sensorial são, a meu sentir, atributos, peculiaridades ou predicados pessoais, os quais, em interação com as diversas barreiras sociais, podem excluir as pessoas que os apresentam da participação na vida política, aqui considerada no sentido amplo. As barreiras de que se trata são os aspectos econômicos, culturais, tecnológicos, políticos, arquitetônicos, comunicacionais, enfim, a maneira como os diversos povos percebem aqueles predicados.

Seguindo essa linha compreensiva, a lei brasileira de inclusão das pessoas com deficiência (lei 13.146/2015), veio dispondo esse novo modelo sobre a deficiência, e apresentou no texto de sua legislação o conceito de pessoa com deficiência no artigo 2º⁴⁴. A lei brasileira de inclusão além de estar em consonância com a convenção, vem trazendo também o conceito de barreiras assim como os tipos delas no artigo 3º, IV.⁴⁵

44 Artigo 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

45 Artigo 3º (...) IV - Barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;

Diante disso, observamos que a deficiência passa a ser inerente a esses elementos, porque não havendo dificuldade da pessoa está incluída no meio social, seja no trabalho ou em outras atividades do dia a dia, não há que se falar em deficiência. Assim como, deve ser considerado barreiras impostas citadas pelo artigo 3º da Lei Brasileira de inclusão que deve estar relacionada sobretudo pela limitação do ambiente ao indivíduo, levando a ideia de que a sociedade é quem está despreparada para a diversidade humana. Não basta apenas as limitações, elas devem estar em conjunto com as barreiras diversas.

3. Direito ao trabalho da pessoa com deficiência

As pessoas com deficiência, bem como qualquer cidadão brasileiro, possuem seu direito ao trabalho constitucionalmente garantido, cujo valor social constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e de acordo com o Artigo 93 da Lei Federal nº 8.213 de 1991, as empresas de segmento privado que contenha mais de cem empregados devem preencher parte de seu painel de funcionários com trabalhadores assim qualificados.

Já os órgãos do segmento público ou administração pública, em sua vez, são obrigados a disponibilizar de cinco a vinte por cento das vagas que são ofertadas nos concursos públicos aos cidadãos conceituados pessoa com deficiência, qualquer seja a natureza dessa deficiência. Esse direito está assegurado através da Carta Magna disposto em seu artigo 37, VIII⁴⁶, e a previsão legal dessa porcentagem a ser reservada encontra-se no artigo 1, parágrafo 1º do Decreto Federal nº 9.508/2018 bem como disposto no artigo 5º, parágrafo 2º da Lei Federal nº 8.112/1990 que prevê a reserva de até 20% das vagas oferecidas em concurso público:

Art. 1º Fica assegurado à pessoa com deficiência o direito de se inscrever, no âmbito da administração pública federal direta e indireta e em igualdade de oportunidade com os demais candidatos, nas seguintes seleções:

f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias;

46 Constituição Federal, Art. 37- VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

§ 1º Ficam reservadas às pessoas com deficiência, no mínimo, cinco por cento das vagas oferecidas para o provimento de cargos efetivos e para a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Art. 5º São requisitos básicos para investidura em cargo público;

§ 2º Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

Ademais, o disposto no artigo 37, parágrafo 1º do Decreto Federal nº 3.298/99, garante total acessibilidade à realização da prova a ser prestada ao cargo público, assim, fornecendo a oportunidade de ocupação de uma função junto à administração pública.

De acordo com Giselle de Amaro e França, tratando de maneira específica a administração pública, existe um princípio da isonomia e para que ele seja assegurado em sua esfera, não é suficiente que a esfera pública cumpra apenas os requisitos obrigados por lei, porém é fundamental e indispensável fornecer as condições de trabalho adequada. Afirmando que, o Ministério Público do trabalho tem exercido um papel importante de seu poder fiscalizatório, de forma que busca o cumprimento da legislação na própria esfera administrativa, ou na esfera judicial. (FRANÇA, 2015)

Cumprе ressaltar que, a Lei Brasileira de Inclusão/Estatuto da Pessoa com Deficiência tem como princípio norteador o da dignidade da pessoa humana, por ser esse o basilar dos direitos humanos.

De acordo com Dalmo de Abreu, a dignidade constitui valor universal, não impedindo as diversidades socioculturais dos povos. E que as pessoas mesmo que possuam diferenças físicas, intelectuais, psicológicas, são possuidoras de igual dignidade, embora sejam diferentes pela sua individualidade, através da condição humana apresentam as mesmas necessidades vitais. (DALLARI, 2004, p.14)

3.1 Algumas medidas práticas para inclusão da pessoa com deficiência, eficácia da lei de cotas e acessibilidade

Em conformidade com, Marcelo Néri, Alexandre Pinto de Carvalho e Héssia Guillermo, os gatilhos para que a pessoa com deficiência seja inserida, possuem o desafio de estimular a contratação de trabalhadores de diversas faixas etárias para que assim minimize a distribuição hoje existente: 62,30% das pessoas com deficiência empregados tem entre 25 a 45 anos; 17,99%, 15 e 25 anos; 17,41%, 45 e 60 anos; e apenas 2,03% mais de 60 anos. (NERI, CARVALHO, COSTILLA, 2010, p.4)

No momento da criação da norma que regulamenta o direito da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho, o legislador tinha o objetivo de que fosse estabelecido a obrigatoriedade de inseri-los junto ao mercado de trabalho, uma vez que o mesmo já possui este direito na Carta Magna, ademais, tinha o objetivo de introduzi-lo no convívio social e de estar integrado ativamente da vida em sociedade, transformando-a em pessoa produtiva socialmente.

Logo, nas legislações que amparam o direito a pessoa com deficiência em todas as áreas, e em todas as garantias fundamentais em estão amparadas pela Constituição do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, assim o que falta é a organização e implementação de políticas públicas mais eficazes, acompanhadas de um projeto de conscientização da sociedade e das empresas.

Um estudo realizado por Gláucia Gomes Vergara Lopes, aponta, de maneira geral que a atuação do Ministério Público do Trabalho, na seara estadual, se dá por instauração de investigações visando o cumprimento da reserva legal de vagas à estas pessoas com deficiência. E que, as empresas que restam obrigadas a tais reservas que são amparadas pela lei, são convocadas a prestar esclarecimento sobre este cumprimento da norma legal. A constatação destas empresas, é realizada através de dados fornecidos pelo órgão local do Ministério do Trabalho e Emprego.

A autora salienta ainda que, em sua fase inicial, são expedidos ofícios a essas empresas, requisitando informações sobre o número atual de empregados e o devido documento que comprove o cumprimento da cota legal, de acordo com o artigo 8º IV, da Lei Complementar nº 75/93. (LOPES, 2015)

Caso seja observado que esta empresa que foi requisitada a prestar as informações não cumpra a cota de funcionários com deficiência legalmente exigida, será instaurado um procedimento investigatório que em seu primeiro momento haverá tentativa de solução conciliatória através do Procurador do Trabalho.

Assim, de acordo com a tratativa e as legislações em vigor, vemos que a legislação surte efeitos perante a fiscalização e Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho, conforme Jurisprudência a seguir.

"RECURSO DE REVISTA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. VIOLAÇÃO DAS NORMAS PARA CONTRATAÇÃO DE DEFICIENTES FÍSICOS. ARBITRAMENTO DE INDENIZAÇÃO. 1. A controvérsia em discussão no recurso de revista centra-se na possibilidade de condenação da empresa ré ao pagamento de indenização por danos morais coletivos que decorrem da comprovação, nos autos da presente ação civil pública, de descumprimento das normas para contratação de deficientes físicos. 2. O Tribunal Regional, reformando a sentença, julgou improcedente o pedido de dano moral coletivo sob o fundamento de que "o mero descumprimento do art. 93 da Lei 8.213/91, que trata de cotas para deficientes e reabilitados, não é capaz de gerar abalo moral de natureza coletiva, caso não acompanhado de outros elementos que demonstrem a existência de desprezo à ordem jurídica e aos valores sociais protegidos por ela ". 3. Com efeito, releva para a configuração do dano moral coletivo a materialização de ofensa à ordem jurídica, ou seja, a todo o plexo de normas jurídicas edificadas com a finalidade de tutela dos direitos mínimos assegurados aos trabalhadores a partir da matriz constitucional de 1988 e que se protraí por todo o ordenamento jurídico. 4. No caso sub judice, ficou incontroversa a conduta antijurídica da empresa que violou interesses coletivos decorrentes de normas de ordem pública, por ela deliberadamente infringidas no momento em que não promoveu a contratação de pessoas deficientes nos moldes do art. 93 da Lei 8.213/91, nem demonstrou que suas tentativas para tanto tenham sido infrutíferas. 5. Nessas circunstâncias, configura-se o dano in re ipsa , o qual é ínsito

à própria conduta ilícita ou antijurídica do empregador que se revela lesiva aos direitos e interesses extrapatrimoniais de uma coletividade de trabalhadores. 6. No que tange ao quantum indenizatório, registre-se que a decisão que fixa o valor da indenização por danos morais coletivos é amplamente valorativa, ou seja, é pautada em critérios subjetivos, já que não há, em nosso ordenamento, lei que defina de forma objetiva o valor que deve ser fixado a título de dano moral. Certo é que há elementos que devem ser considerados e são comuns à doutrina e à jurisprudência, quais sejam: a extensão do dano causado, o caráter educativo ou desestimulador, o porte econômico da empresa e ainda a preocupação de que o valor da indenização não seja desproporcional à conduta antijurídica que lhe é imputada. 7. Nesse contexto, procedendo-se à ponderação do bem jurídico tutelado, da gravidade da conduta e do porte da empresa ré, fixa-se em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) a indenização por danos morais coletivos. Precedentes. Recurso de revista conhecido por divergência jurisprudencial e provido" (RR-1317-85.2014.5.03.0114, 3ª Turma, Relator Ministro Alexandre de Souza Agra Belmonte, DEJT 29/11/2018).

Com isso, observa-se que de fato, existem medidas protetivas a pessoa com deficiência, como leis, decreto, tratados e convenções. Em 13 de dezembro de 2006, fora adotado pela Organização das Nações Unidas a convenção sobre direito das pessoas com deficiência. Acerca disso, entende PIOVESAN (2010, pag. 225) que até mesmo própria convenção tem a finalidade de proteger, garantir e amparar o absoluto exercício dos direitos humanos das pessoas com deficiência.

3.2 Aplicabilidade da lei de cotas na atualidade, após a lei brasileira de inclusão

No dia 06 de julho de 2015 foi sancionada a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), vigorando a partir de 02 de janeiro de 2016, conhecida também como Estatuto da Pessoa com Deficiência, pautada na Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007.

De acordo com Rodney Ferreira (2017), em seu artigo ele expõe que, a Lei Brasileira de Inclusão tornou possível uma perspectiva de autonomia

para essas pessoas, que viviam a margem da sociedade, presas dentro de suas próprias casa sem possíveis condições de se integrar socialmente. E encerra seu artigo concluindo que,

A LBI concretizou os processos de inclusão. A fim de colocar em prática o “direito a ter direito”, fator um pouco desconexo, mas é o caminho para o fechamento de uma lacuna histórico-social.

De maneira cristalina, este artigo se refere a teoria da lei. Porém, de acordo com uma pesquisa realizada pelo I.social em 2017 e 2018⁴⁷ sobre as expectativas e percepções sobre o mercado de trabalho para pessoas com deficiência, ficou claro que embora exista leis assegurando cotas no mercado de trabalho e mesmo após a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão que garante o cumprimento de todas as normas relacionadas a pessoa com deficiência, a realidade é que os empregadores apenas contratam deficiente para cumprir as cotas necessárias e evitar possíveis Ações Civis Públicas instauradas pelo Ministério Público do Trabalho e condenações a pagamentos de multas.

Este levantamento de informação foi realizado através de profissionais de recursos humanos, perguntas referentes a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, foi questionado o motivo da contratação de pessoas com deficiência e 88% informaram que a contratação de pessoa com deficiência é feita apenas para cumprir a lei de cotas, e esta porcentagem piorou desde 2016, onde 2016 71% disseram que apenas contratava para o cumprimento da Lei, ou seja, ao invés da sociedade estar cada vez mais em prol da inclusão social destas pessoas, não, está piorando a cada ano em relação ao mercado de trabalho.

Com isso, nota-se de uma forma geral, que não basta apenas ter leis e garantias legais a esses cidadãos, e sim ação para que torne a sociedade cada vez mais consciente sobre este tipo de inclusão social. Uma vez que é visível que a busca pela inclusão não é algo que tem sido tão fácil de ser concretizado.

47 I.SOCIAL. Expectativas e percepções sobre o mercado de trabalho para pessoas com deficiência. Disponível em: https://isocial.com.br/download/Pesquisa_iSocial-Expectativas_e_Percepcoes_sobre_o_Mercado_de_Trabalho_para_Pessoas_com_Deficiencia-2017-2018-RH.pdf. Acesso em: 28 mai. 2019.

Assim, deste viés há a obrigação de se promover a inclusão social destas pessoas com deficiência, de maneira que tenham uma vida normal junto à sociedade, não havendo exclusão e em contrapartida deverá haver a cooperação da sociedade para que essa lei e projetos tenham efetividade em suas ações juntamente as pessoas com deficiência.

Conclusão

Diante do exposto no presente trabalho, aconteceram diversos avanços legislativos no Brasil. Contudo, todas as conquistas e batalhas travadas até os dias atuais, representam pouca efetivação na luta pela a inclusão social, e, sobretudo a inclusão no mercado de trabalho da pessoa com deficiência que são cidadãos e possuem suas garantias fundamentais asseguradas na Carta Magna do Brasil assim como qualquer outro cidadão.

Claramente existem muitas coisas que ainda devem ser feitas, pois milhares de pessoas continuam à margem da sociedade, atrás de dificuldades e barreiras entravadas por questões sociais que são ligadas diretamente a maneira discriminatória de como tratam a situação, se tornando mínimas e não perceptíveis para alguns, porém que se constituem em obstáculos nas atividades do cotidiano destas pessoas.

Pode ser analisado ao curso do estudo, que as pessoas que possuem algum tipo de deficiência, de qualquer natureza que seja, eles constituem um percentual expressivo populacional, mas poucos conseguem a inserção ao mercado de trabalho de maneira formal e, até mesmo, informal.

Com isso, a Lei Federal nº 8.112/90, que trata do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, Autarquias e das Fundações Públicas, possui determinação de reserva de até 20% das vagas disponíveis ao deficiente, ideia que é refletida em leis estaduais e municipais sobre este mesmo tema. Apesar desta reserva em todos os concursos públicos realizados, muitas vagas permanecem sem ser preenchidas ao cargo proposto.

Em contrapartida, nas empresas privadas, as quais o acesso não se dá através de concursos públicos e embora a Lei Federal nº 8.213/91 tenha reservado vagas de 2% a 5%, há outro fator determinante: o flagrante descumprimento da reserva de vagas por grande parte dos empregadores, que está passível de problemas na esfera jurídica, através de requisição de

documentação para fiscalização do cumprimento destas determinações pautadas na Lei.

Como ressaltado ao longo deste artigo, é evidente que as pessoas com deficiência possuem total amparo jurídico garantindo seus direitos e observarmos isso disposto desde a promulgação da Carta Magna de 1988. Assim, como há o estatuto da pessoa com deficiência, que assegura um importante papel na inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Mas, ainda buscamos chegar à um ponto onde todos seremos tratados igualmente e que a inclusão passará a ter total efetividade dentro do contexto atual, mas para isso é necessário mudar essa visão pautada em preconceito, onde a sociedade deve colaborar para que de fato aconteçam mudanças, como por exemplo a necessidade de ser ensinado desde cedo o a importância da igualdade para que tragam de maneira efetiva resultados de inclusão social.

REFERÊNCIAS

Bampi LNS, Guilhem D, Alves ED. **Modelo social: uma nova abordagem para o tema deficiência**. Rev. Latino-Am. Enfermagem [Internet]. jul-ago 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rlae/v18n4/pt_22.pdf. Acesso em: 04. abr. 2019

BRASIL. **Constituição Federal**. Diário Oficial da União. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04. abr. 2019

BRASIL. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regula a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21. dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 04. abr. 2019

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF,

7. jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 04. abr. 2019

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19. abr. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 27 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25. jul. 1991, republicado 11. abr. 1996 e republicado em 14. ago. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 04. abr. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e Cidadania**. São Paulo, Moderna, 2ª ed., 2004, p. 14.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Lívia; SANTOS, Wederson Rufino dos. **Deficiência, direitos humanos e justiça**. Sur. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 64-77, dez. 2009.

FERREIRA, Rodnei. **A Função da Lei Brasileira de Inclusão**. Disponível em: <https://rodneysfs.jusbrasil.com.br/artigos/511709889/a-funcao-da-lei-brasileira-de-inclusao>. Acesso em: 28 mai. 2019.

FONSECA, Maria Hemília. **Direito ao Trabalho: Um Direito Fundamental no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. **O Novo Conceito Constitucional de Pessoa Com Deficiência: um Ato de Coragem**. In: FERRAZ, Carolina Valença et al. (Coord.). *Manual dos Direitos da Pessoa com Deficiência*. Edição Digital. São Paulo: Saraiva. 2012.

FRANÇA, Giselle de Amaro e. **Além de inclusão, portadores de deficiência têm de ter boas condições de trabalho**. 2015. Dispo-

nível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-18/segunda-leitura-portadores-deficiencia-condicoes-trabalho>. Acesso em: 27 mai. 2019.

I.SOCIAL. **Expectativas e percepções sobre o mercado de trabalho para pessoas com deficiência.** Disponível em: https://isocial.com.br/download/Pesquisa_iSocial-Expectativas_e_Percepcoes_sobre_o_Mercado_de_Trabalho_para_Pessoas_com_Deficiencia-2017-2018-RH.pdf. Acesso em: 28 mai. 2019.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Lisboa: Edições 70, 2000.

LOPES, Gláucia Gomes Vergara. **A inserção do portador de deficiência no mercado de trabalho: a efetividade das leis brasileiras.** São Paulo: LTr, 2005

MAIA, Mauricio. **Novo conceito de pessoa com deficiência e proibição do retrocesso.** Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/42/1640>. Acesso em: 04. abr. 2019

MAIOR, I. **História, conceito e tipos de deficiência.** Portal do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://violenciaedeficiencia.sedpcd.sp.gov.br/pdf/textosApoio/Texto1.pdf>. Acesso em: 04. abr. 2019.

MARQUES, Rafael Silva. **Valor Social do Trabalho na Ordem Econômica, na Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: LTR, 2007.

NÉRI, Marcelo Cortes; CARVALHO, Alexandre Pinto de; COSTILLA, Hesia Guillermo. **Política de cotas e inclusão trabalhista das pessoas com deficiência. Ensaios Econômicos, n. 462, Rio de Janeiro, FGV/EPGE, 2010.** Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/518> > Acesso em 27 mai. 2019.

PANCHERI, Ivanira. **Assédio laboral: discriminação contra pessoas com deficiências no trabalho.** Disponível em: <http://estadodireito.com.br/assedio-laboral-discriminacao-contra-pessoas-com-deficiencias-no-trabalho/>. Acesso em: 27 mai. 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11^a Ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA, Rodnei. **A Função da Lei Brasileira de Inclusão**. Disponível em: <https://rodneyfs.jusbrasil.com.br/artigos/511709889/a-funcao-da-lei-brasileira-de-inclusao>. Acesso em: 28 mai. 2019.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão. Construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

TST. RECURSO DE REVISTA: RR: 1317-85.2014.5.03.0114. Relator: Alexandre de Souza Agra Belmonte. DJ: 30/11/2018. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/654025575/recurso-de-revista-rr-13178520145030114?ref=juris-tabs>. Acesso em: 27 mai. 2019.

O AUXÍLIO-RECLUSÃO: UM DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Páblina Beatriz Mendes Da Silva

1 INTRODUÇÃO

Assunto bastante discutido entre os cidadãos, que divergem opiniões deixando sempre o questionamento previsto no artigo 80 da lei 8.213/91. A pergunta mais frequente feita por aqueles que não entendem o motivo do detento receber tal auxílio é: é justo alguém que cometeu um crime receber o benefício de auxílio-reclusão?.

Diante desse questionamento, o estudo foi feito com base nos requisitos encontrados em lei e nas indagações feitas pela parte da população que padece de conhecimento, tais como: O rigor na comprovação do dependente tendo em vista que o benefício é cedido a estes e não ao segurado. O valor do auxílio-reclusão equiparado ou menor que o salário-mínimo.

Sendo este assunto motivo de incansáveis debates que sempre divergem muitas opiniões, buscou-se demonstrar da melhor forma a importância do estudo sobre o tema como meio de quebrar o preconceito existente no assunto.

Cumprе salientar que o benefício de auxílio reclusão é aplicado somente no país, por ser matéria “nova”, ainda padece de escassez doutrinária, no entanto, buscou-se a explicação da melhor forma possível, para que assim pudessem ser obtidas informações mais claras e concretas sobre o assunto aqui debatido.

2 CONCEITO DE AUXÍLIO RECLUSÃO

Cumpra-se a respeito da conceituação deste diante do entendimento doutrinário, tendo em vista que, muitas pessoas não possuem total conhecimento sobre o motivo da legislação brasileira conceder tal benefício a alguns apenados.

Clarice Mauro (2013) sustenta que o auxílio é um meio utilizado em favor dos dependentes daquele que à época contribuía regularmente com a previdência social e não ao apenado em si, não sendo este ofertado a todos que ficarem reclusos, lembrando também que só é segurado o agente que não cumpre pena em liberdade.

No mesmo sentido, Juliana Ribeiro *apud* Cordeiro (2018) afirma que o auxílio reclusão *“é um amparo, de caráter alimentar, destinado aos dependentes do segurado de baixa renda, que por algum motivo teve sua liberdade cerceada através dos limites da legislação nacional”*.

Conforme trecho retirado do site do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (2018):

O auxílio-reclusão é um benefício devido apenas aos dependentes do segurado do INSS preso em regime fechado ou semiaberto, durante o período de reclusão ou detenção. O segurado não pode estar recebendo salário, nem outro benefício do INSS.

Ante ao exposto, deve o legislador sempre se atentar às condições na qual se encontram os dependentes do apenado, posto que, em uma de suas exigências, a lei manda observar a respeito da renda, ou seja, demonstrar a dependência de sustento entre segurado e beneficiário para que assim esse possa ser legitimado a receber conforme disposto nas normas legislativas (MAURO, 2013).

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E ASPECTOS HISTÓRICOS DO AUXÍLIO RECLUSÃO

A primeira aparição da utilização do auxílio reclusão se deu a aproximadamente 85 anos, através do Decreto n. 22.872, de 29 de Junho de 1933, passando por várias reformas até chegar às características que se encontram dispostas na Constituição de 1988 (CORDEIRO, 2018).

Nota-se que apesar do que muitos imaginam, a sua criação não é recente, no entanto, conforme supramencionado, o auxílio passou por algumas transformações para que assim pudesse se adaptar de forma benéfica para quem realmente necessita dele.

O auxílio-reclusão é destinado aos dependentes do apenado recolhido no sistema carcerário, não podendo este estar recebendo salário da empresa (desempregado), benefício por incapacidade, abono por permanência no serviço ou aposentadoria, segundo o ensinamento de Mauro (MAURO, 2013).

A priori, cumpre ressaltar que o benefício não é destinado a qualquer um dos presos, mas sim aos apenados que cumprem pena no regime fechado ou semiaberto, não sendo este possível aos que cumprem pena em regime aberto, tendo em vista que este último pode procurar trabalho por meio das oportunidades de ressocialização, podendo então, por meios próprios, manter seus dependentes (CARVALHO, 2012).

Tomando como base as informações supramencionadas, Carvalho (2012) corrobora o entendimento afirmando que “*os dependentes farão jus ao benefício quando o segurado for preso em razão de prisão provisória, preventiva ou prisão em flagrante. (...) em razão de procedimento criminal*”. Ou seja, não é qualquer esfera criminal que concederá o benefício.

Conforme demonstrado, nem todos os detentos podem requerer o benefício para os seus dependentes, tendo em vista a existência de alguns requisitos fixados em lei e protegidos pelas normas da Previdência social para que assim possa o legislador decidir se os dependentes do segurado possuem ou não o direito ao recebimento, lembrando que a perda da seguridade gera efeito de caducidade do benefício (TORRES, 2017).

2.2 ASPECTOS FILOSÓFICOS E PSICOLÓGICOS

Do ponto de vista doutrinário, uma das maiores causas da insatisfação social é justamente o não entendimento da sociedade em relação à utilização do benefício.

Conforme mencionado em tópico anterior, muitos acreditam que o benefício será entregue nas mãos do próprio detento, causando assim grande revolta e resistência no meio social, posto que, uma das maiores reclamações é justamente a falta de amparo para com a família da

vítima, enquanto a família do infrator tem direitos perante a justiça brasileira.

Tem-se que, uma das melhores formas para que o problema fosse solucionado da melhor maneira, seria justamente a criação de meios claros que conscientizassem a população sobre a necessidade de recebimento dos dependentes do apenado em relação à aplicação do benefício.

Tanto o auxílio reclusão como os seus beneficiados sofrem preconceito perante a sociedade, por ser este um benefício voltado à família do detento, muitas pessoas julgam como algo vergonhoso, tendo em vista que a família da vítima acaba sendo esquecida pelo Estado, enquanto o infrator possui direito de recebimento de valores para a manutenção de sua casa e família.

A princípio, a criação do auxílio se deu com o fundamento de que, com os valores adequados, a família do detento teria maiores chances de ajudá-lo com a reabilitação, bem como realizar a manutenção da mesma, no entanto, a prática é bem diferente da teoria, motivo pelo qual o benefício tornou-se rejeitado por parte da sociedade.

2.3 DIREITO COMPARADO

A matéria aqui debatida padece de grande escassez doutrinária, por mais que seja tema de utilização antiga no país, pouco se fala a respeito, sendo este um dos motivos geradores de tantas discussões e críticas por parte daqueles que desconhecem.

Em que pese às principais características existentes nas legislações entre o Brasil e os países mais desenvolvidos, por se tratar de meio beneficiário adotado apenas no Brasil, a comparação entre os demais países se torna de difícil acesso, tendo em vista que, para que se faça a comparação é necessário ter matérias e aplicações diferenciadas para que se tome como base as mudanças necessárias em sua totalidade.

3 A APLICABILIDADE DO AUXÍLIO RECLUSÃO SOB A LUZ DO DIREITO

O benefício é assegurado por lei, entretanto, muitas pessoas não possuem o conhecimento de que este é assegurado pela Constituição Federal

tendo como uma de suas bases o princípio da dignidade humana, visando a manutenção do bem estar dos dependentes incapazes de se manterem sozinhos, ou seja, tanto para a criança, quanto para o dependente que possui necessidades especiais.

Esse preconceito é o gerador de tantas discussões sociais, pois boa parte das pessoas não possui a visão e o entendimento de que o detento nada recebe, mas sim os seus dependentes, essa foi uma forma encontrada em lei para que os dependentes não padeçam fisicamente.

3.1 ASPECTOS LEGISLATIVOS

Conforme mencionado em tópicos anteriores, insta salientar que, o auxílio reclusão é um meio em que a justiça encontrou para resguardar os dependentes do preso com base no direito previdenciário sendo este concedido aos dependentes do apenado que se encontra cumprindo pena em regime fechado ou semiaberto.

No entanto, se faz necessário que esteja em observância o cumprimento da análise dos requisitos para que o pedido de auxílio seja provido.

Nesse sentido, corroborando com as ideias até aqui apresentadas, Rodrigo Romano (2014) fundamenta suas alegações sustentando que *“Não cabe o benefício em comento no caso de livramento condicional nem se o preso estiver no regime aberto”*.

Diante das informações supramencionadas, faz-se pertinente que seja debatida a questão da lei e dos requisitos fixados para que ocorra a total e legítima aplicabilidade da norma jurídica, podendo assim manter assegurado os direitos dos dependentes do preso que à época da prisão ou detenção estava contribuindo para a previdência social, fato este que exclui muitos detentos de promover a arguição do benefício.

3.1.1 Constituição Federal

Primeiramente, cumpre ratificar as informações já apresentadas no decorrer do trabalho, mencionado que o auxílio reclusão não é um benefício devido a todo e qualquer depende do cidadão recluso, mas apenas do apenado que à época do delito contribuía com a Previdência Social, e que esteja cumprindo sua pena em regime fechado ou semiaberto, este benefício é protegido e expresso em Lei.

Bem como mencionado no artigo 201 da Constituição Federal, cujo teor dispõe: “(...) *salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda*” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Ademais, é importante salientar que o cálculo do benefício é realizado da mesma forma que ao da pensão por morte, levando-se em consideração algumas importantes anotações da lei, tais como o fato de que o detento recluso que se encontra na posição de aposentado não possui o direito ao auxílio (TORRES, 2017).

No caso do recebimento, será feito um cálculo com base na pensão por morte e em situações hipotéticas de invalidez, para que assim se chegue ao valor exato que o segurado iria receber, sendo este repassado para o seu dependente (TORRES, 2017).

3.1.2 Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999

O Decreto n. 3.048/99 está diretamente relacionado com a previdência social, bem como mencionado em seu preâmbulo “*Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências*”, (DECRETO n. 3.048, 1999).

Logo de início cumpre mencionar quem são os beneficiados como dependentes do segurado de acordo com o art. 16 da referida norma:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido;

II - os pais; ou

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido.

De forma geral, este artigo menciona as pessoas que podem vir a ser beneficiadas pelos meios utilizados da Previdência social, quer seja em razão à pensão ou até mesmo para o auxílio-reclusão.

Demonstrando assim quem são os legítimos possuidores do direito de recebimento do auxílio que cabe ao detento que à época da prisão contribuía para a previdência social.

Desta maneira, entende-se que além dos filhos, existem outros dependentes que podem vir a ser beneficiados através do segurado.

Nesse sentido, colaciona-se decisão exarada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. REQUISITOS. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. MÃE EM RELAÇÃO AO FILHO. COMPROVAÇÃO. I – **A concessão do benefício auxílio-reclusão deve observar os requisitos previstos na legislação vigente ao tempo do recolhimento à prisão**, porquanto devem ser seguidas as regras da pensão por morte, consoante os termos do artigo 8º da Lei 8.213/91. II – **Dependência econômica da mãe em relação ao filho somente se dá mediante comprovação**, já que a presunção legal apenas protege aos beneficiários elencados no inciso I, do art. 16 da Lei n. 8.213/91. III – **Restou demonstrada a dependência econômica da autora em relação ao filho recluso**. IV – A aplicação desprovida.

(TRF-3 – AC: 50588 SP 0050588-45.2012.4.04.03.9999, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL LUCIA URSAIA, Data do Julgamento: 19/03/2013, Décima Turma). (Grifo nosso)

Conforme julgado supracitado, a dependência não parte apenas dos filhos, boa parte das pessoas acreditam que o benefício é apenas para os filhos, tanto que ocorrem julgamentos errôneos, no entanto, conforme demonstrado, os pais também podem ser considerados dependentes do filho recluso, desde que ocorra a comprovação.

No entanto, deve sempre o magistrado manter a devida observância sobre os indivíduos que possuem direito ao benefício conforme mencionado no site do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS *apud* Cordeiro (2017):

O Auxílio-reclusão é um benefício devido apenas aos dependentes do segurado do INSS (ou seja, que contribui regularmente) preso em regime fechado ou semiaberto, durante o período de reclusão ou detenção. O segurado não pode estar recebendo salário de empresa nem benefício do INSS.

No que diz respeito ao tempo efetivo e garantido de recebimento do auxílio, tem-se como base o período em que o segurado permanecer recluso, conforme se destaca do disposto no §5º do art. 116 (DECRETO n. 3.048, 1999), cujo teor dispõe:

Art. 116. O auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, desde que o seu último salário-de-contribuição seja inferior ou igual a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).

[...]

§ 5º O auxílio-reclusão é devido, apenas, durante o período em que o segurado estiver recolhido à prisão sob regime fechado ou semi-aberto. (Incluído pelo Decreto nº 4.729, de 2003)

Ou seja, para que se tenham os direitos resguardados, é necessário que tanto o judiciário, quanto o segurando e seu dependente se mantenham atentos às regras que devem ser seguidas para que tenha a manutenção do benefício.

Diferente do que muitos imaginam, o benefício independe do crime cometido, o que é levado em consideração são apenas as informações que condizem com o pedido, ou seja, se a pessoa era contribuinte da previdência, se à época ela possuía plenos direitos para o recebimento ou não (TORRES 2015).

Findado a explicação sobre as normas da legislação a respeito do auxílio reclusão e sua aplicabilidade, passar-se-á a análise dos aspectos sociológicos e psicológicos.

3.2 ASPECTOS SOCIOLÓGICOS

Em que pese o grande preconceito social em relação ao recebimento de auxílio reclusão, é importante ressaltar que este é um mecanismo de proteção com base na segurança das necessidades básicas dos dependentes do apenado que à época contribuía para a Previdência Social.

Nessa esteira, Mariana Araújo (2018) sustenta:

Primeiramente, ao contrário do que muitos acreditam, tal auxílio não se trata de um benefício assistencial, mas sim previdenciário, ou seja, só tem direito aquele que contribuiu para o INSS, muitas vezes trabalhando com carteira assinada.

Quem tem o direito de sacar tal benefício não é o próprio preso, mas seus dependentes (pais, esposa, filhos), entretanto, a quantia não é proporcional a quantidade de dependentes, mas sim ao que a pessoa contribuía.

Por mais que existam doutrinas, artigos e até mesmo explicações conforme a letra da lei, a falta de entendimento de boa parte da população quanto ao assunto é um dos fatos geradores de grandes discussões, tendo em vista o preconceito existente.

Pode-se dizer que o auxílio é um direito alimentar dos dependentes, tendo em vista a falta de capacidade destes em se manterem sozinhos, tanto que em lei específica, o benefício é comparado ao mesmo valor do recebimento da pensão por morte.

Art. 116. O auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, desde que o seu último salário-de-contribuição seja inferior ou igual a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais). (DECRETO n. 3.048, 1999)

Tomando como base o artigo supramencionado, nota-se que um dos requisitos é a baixa renda, no entanto, sabe-se que, o auxílio não é calculado em cima da proporcionalidade dos dependentes, não sendo levada em consideração a real situação a qual os mesmos se encontram.

Sendo esta uma das falhas encontradas na aplicabilidade da lei. Nem todos os detentos possuem direito ao recebimento do auxílio reclusão, como bem pontuou Mariana Araújo (2018) *“apenas 8% (oito por cento) da população carcerária tem direitos para que seja feita a manutenção do bem estar de seus dependentes”*.

Ante os fatos até aqui expostos, pode-se dizer que, além da necessidade da atualização doutrinária quanto às necessidades de cada dependente,

também se faz necessária a devida conscientização social, para que assim seja derrubado o preconceito da chamada “bolsa bandido”, criando assim o a figura do benefício aos dependentes que necessitam.

A matéria aqui debatida padece de grande escassez doutrinária, por mais que seja tema de utilização antiga no país, pouco se fala a respeito, sendo este um dos motivos geradores de tantas discussões e críticas por parte daqueles que desconhecem.

Em que pese às principais características existentes nas legislações entre o Brasil e os países mais desenvolvidos, por se tratar de meio beneficiário adotado apenas no Brasil, não sendo possível a realização de comparações entre os demais países, tendo em vista que, para que se faça a comparação é necessário ter matérias e aplicações diferenciadas.

4 A EFETIVIDADE DO AUXÍLIO-RECLUSÃO

Ocorreram algumas mudanças no que diz respeito à utilização do benefício do auxílio reclusão, sendo que algumas regras foram acrescentadas e outras modificadas apenas.

Conforme mencionado pela jurista Renata França (2014), dentre as principais modificações realizadas, encontram-se:

O período de carência, cujo em um de suas alterações, agora dispõe que “(...) *para reclusões que ocorrerem a partir de 1.3.2015, passará a ser exigida carência de 24 contribuições mensais, sem perda da qualidade de segurado entre elas*” (FRANÇA, 2014).

Em relação ao valor do benefício: “*não poderá ser inferior ao salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição*” (FRANÇA, 2014).

Bem como sobre o período de utilização do benefício, alternando o tempo quando se trata de cônjuge, este terá direito até a soltura, progressão para o regime aberto, bem como em casos de fuga, em contra partida, o dependente que possuir expectativa de vida de até 35 anos, pode vir a requerer o recebimento sem prazo para que este se finde (FRANÇA, 2014).

Por mais que existam essas informações a respeito da aplicabilidade da Lei para que o benefício seja concedido da melhor forma para atender a carência dos dependentes, muito se discute no meio social, pois nem todos entendem a real motivação da criação deste.

Existem grandes discussões acerca do tema, ainda mais quando estas são discutidas pela internet, onde de fato, o ódio é disseminado de todas as formas, pois para grande parte da população, o benefício é algo obrigatório de aplicação, ou seja, muitos acreditam que qualquer agente recluso terá direito ao benefício.

Outro motivo de discussão é justamente o fato de defenderem a ideia de que o dinheiro é direcionado ao apenado, sendo que, conforme demonstrado no desenvolver do trabalho, na verdade este é devido ao dependente comprovado.

Diante disso, tem-se a necessidade da informatização do próprio governo para com o povo, a fim de sanar essas dúvidas e as possíveis discussões desnecessárias.

4.1 DO INÍCIO DO BENEFÍCIO

Conforme disposto no § 4º do artigo 116, do Decreto n. 3.048 de 6 de maio de 1999: *“A data de início do benefício será ficada do efetivo recolhimento do segurado à prisão, se requerido até trinta dias depois desta, ou na data do requerimento, se posterior”*.

De acordo com o supramencionado, tem-se que o recebimento do auxílio reclusão se dá a partir da data da prisão do segurado, desde que solicitado dentro do prazo de 30 dias, caso seja requerido após o prazo previsto no § 4º do Decreto n. 3.048/99, passa a ser considerado como base o dia do requerimento.

Na mesma esteira, Rúbia Alvarenga (2008, p. 5) menciona:

A data de início do benefício é fixada na data do efetivo recolhimento do segurado ao estabelecimento penal, se requerido dentro de 30 dias, ou na data do requerimento, se requerido após 30 dias (art. 80, caput, c/c art. 74, I e II, LBPS, e art. 116, § 4º, RPS) e continua sendo devido enquanto o mesmo permanecer recluso.

Cumprе ressaltar que quando o dependente estiver nas condições de absolutamente incapaz não ocorre a prescrição do prazo, conforme fixado no Código Civil brasileiro (CARVALHO, 2012).

Ante o exposto, destaca-se o disposto no artigo 198, I do Código Civil³⁰:

Art. 198. Também não corre a prescrição:

I – contra os incapazes de que trata o art. 3º;

Na mesma esteira, José Antonio da Silva (2009, p. 88) afirma:

No que tange aos absolutamente incapazes, por força do disposto no artigo 3º, incisos I, II e III, do Código Civil, cumulado com o artigo 198, “caput” e inciso I, do mesmo “Codex”, não ocorre a prescrição, de modo que a data inicial do benefício será sempre a do efetivo recolhimento à prisão do segurado.

Nesse sentido, pode-se dizer que para o dependente absolutamente incapaz, o benefício de auxílio reclusão em regra será devido a partir da data do recolhimento efetivo à prisão, não importando o fato de o requerimento ser solicitado antes ou depois de 30 dias.

Já no que diz respeito ao relativamente incapaz, José Silva (2009, p. 88), menciona *“Para os beneficiários relativamente incapazes (aqueles que tem idade entre 16 anos e menos de 18 anos) o termo inicial para o recebimento do benefício em comento é praticamente o mesmo para os civilmente capazes”*, ou seja, para eles vale o prazo de 30 dias.

Após a prisão do segurado, a família deste deve entrar em contato com o INSS para requerer o auxílio reclusão sob os requisitos da lei, para que ocorra o conhecimento do pedido, se faz necessário que o requerente vá com toda a documentação pessoal do segurado em mãos (CARVALHO, 2012).

4.2 DA SUSPENSÃO OU PERDA DO BENEFÍCIO

Após explicação a respeito do início do recebimento do benefício, cabe a explicação sobre as suas possíveis suspensões ou perdas.

De acordo com Rita Bueno Malves (2016):

O benefício é suspenso quando ocorre a fuga do segurado, haja vista a perda de uma das condições para recebimento, porém o benefício é restabelecido, assim que ocorrer a recaptura do fugitivo, desde que o mesmo ainda se encontre na qualidade de segurado, pois dependendo do tempo foragido, muitas vezes quando recap-

turado, muitos já não se encontram mais na qualidade de segurado de forma que não há como restabelecer o auxílio-reclusão.

José Antonio da Silva (2009, p. 91) do mesmo modo sustenta:

Suspende-se o benefício: a) fuga do segurado (ocorrendo a captura ou sua reapresentação, o benefício é restabelecido); b) deixar de apresentar trimestralmente atestado de prisão firmado pela autoridade competente (Delegado de Polícia ou Diretor de Presídio); c) concessão do livramento condicional – sursis – ou em decorrência da progressão da pena para regime aberto; d) opção pelo recebimento do auxílio-doença, conforme disposto no § 1º, do artigo 2º, da Lei nº 10.666/2003.

Nesse sentido, entende-se que para que o segurado mantenha o benefício em funcionamento para os seus dependentes, este não pode ele precisa seguir normas para tal, não podendo evadir-se do presídio (fuga), e como bem demonstrado, tem o dever de apresentar o atestado de prisão trimestralmente, para que assim possa manter-se como segurado, tendo em vista que o benefício só é devido aos detentos que cumprem a pena em regime fechado ou semiaberto.

Existe ainda a figura da perda ou cessação do benefício, conforme disposto no artigo 119, do decreto 3.048/99, cujo teor menciona que “*é vedada a concessão do auxílio-reclusão após a soltura do segurado*”, ou seja, a partir do momento da soltura, entende-se que o recebimento do benefício será cessado.

Já no artigo 118, do decreto supramencionado, diz respeito à conversão do auxílio reclusão em pensão por morte caso o segurado venha a falecer “*Falecendo o segurado detido ou recluso, o auxílio-reclusão que estiver sendo pago será automaticamente convertido em pensão por morte*”.

Nessa esteira, assim os Tribunais decidem:

PREVIDENCIÁRIO. CONCESSÃO AUXILIO-RECLUSÃO. ÓBITO DO GENITOR. COMPROVAÇÃO DE QUALIDADE DE SEGURADO DO DE CUJUS. TERMO INICIAL. CONECTÁRIOS. 1. **As condições para a concessão do benefício previdenciário de auxílio-reclusão são idênticas às estabelecidas para a pensão por morte, regendo-se pela**

lei vigente à época do recolhimento do segurado à prisão.

2. Para a obtenção do benefício de pensão por morte deve a parte interessada preencher os requisitos estabelecidos na legislação previdenciária vigente a data do óbito, consoante iterativa jurisprudência dos Tribunais Superiores e desta Corte. 3. Demonstrado a qualidade de segurado do falecido ao tempo do óbito, tem a autora, na condição de filhos, o direito ao recebimento do benefício de pensão por morte.

4. Os juros de mora, a contar da citação, devem incidir à taxa de 1% ao mês, até 29-06-2009. A partir de então, incidem uma única vez, até o efetivo pagamento do débito, segundo o índice oficial de remuneração básica aplicado à caderneta de poupança. 5. Precedente do Supremo Tribunal Federal com efeito vinculante, que deve ser observado, inclusive, pelos órgãos do Poder Judiciário.

(TRF-4 – AC: 50699605520134047100 RS 5063360-55.2013.4.04.7100, Relator: ARTUR CÉSAR DE SOUZA. Data de Julgamento: 09/04/2018, Sexta Turma). (Grifo nosso)

No mesmo sentido, Isabela Souza (2017) sustenta “*Em caso de morte do recluso, enquanto estiver preso, o auxílio-reclusão é convertido em pensão por morte*”.

Corroborando com os fatos mencionados até aqui, José Antonio da Silva (2009, p. 92) aduz:

Cessa o benefício auxílio-reclusão nas seguintes hipóteses: a) soltura do segurado (art. 117 RPS); b) morte do segurado; c) emancipação ou atingimento da idade de 21 anos dos filhos, irmãos e enteados do segurado, exceto se inválido; d) extinção da última cota individual; e) cessação da invalidez, no caso de beneficiário inválido, recebimento de aposentadoria do segurado, desde optada pelos dependentes no período de privação da liberdade (§1º, do art. 2º, da Lei nº 10.666/2003).

Conforme restou demonstrado, em caso de morte do detento, desde que ainda em cumprimento da pena no regime fechado ou semiaberto, de imediato converte-se o auxílio reclusão em pensão por morte, para que assim ocorra a manutenção do recebimento do segurado.

4.3 LEI N. 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991

Conforme descrito no site do INSS, o auxílio reclusão nada mais é do que: *“Benefício devido apenas aos dependentes do segurado do INSS preso em regime fechado ou semiaberto, durante o período de reclusão ou detenção. O segurado não pode estar recebendo salário, nem outro benefício do INSS”*.

No que diz respeito ao assunto, menciona-se como uma das bases a Lei n. 8.213 de 1991, tendo em vista que esta trabalha diretamente com a aplicação dos benefícios exarados no regulamento da Previdência social, conforme mencionado em seu preâmbulo *“Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.”*, (Lei n. 8.213, 1991).

Referida lei menciona sobre a aplicação do benefício, ditando assim sobre a quem é devido, demonstrando também o meio de cálculo e base referencial para que este seja realizado, ratificando o que está disposto na Lei Maior, bem como no decreto previdenciário (Decreto n. 3.048/99), esclarecendo quais os requisitos e meios para que seja o dependente agraciado com a regulamentação do recebimento do seu benefício (TORRES, 2017).

No art. 11 da Lei n. 8.213/1991 está disposto:

Art. 11. São segurados obrigatórios da previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...]

§ 9º Não é segurado obrigatório o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de:

I- benefício de pensão por morte, auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da previdência social.

Nesse sentido, corroborando com supramencionado artigo, Cordeiro (2018) afirma que:

O benefício será mantido enquanto o segurado estiver efetivamente recluso; havendo fuga, o benefício será suspenso, e se houver recaptura do segurado, será restabelecido a contar da data em que esta ocorrer, desde que esteja ainda mantida a qualidade de segurado, na forma do art. 15 da Lei 8.213/91.

Na mesma esteira, Carvalho (2012) ratifica que:

benefício será devido quando o segurado for recolhido à prisão no regime fechado ou semi-aberto, o que exclui o direito ao benefício caso o segurado cumpra pena em livramento condicional ou em regime aberto. Mas, mesmo que não se tenha definição do regime de cumprimento de pena em razão da inexistência de sentença definitiva, o fato gerador do benefício é o efetivo recolhimento à prisão.

Conforme demonstrado, restou claro e evidenciado que o direito não é defendido e aplicado em todos os casos, mas sim em casos isolados para aqueles que efetivamente se encaixam em todos os requisitos disponibilizados em lei, ou seja, não é um benefício aplicado a todo e qualquer detento como muitas pessoas acreditam.

Sempre lembrando que o auxílio reclusão é devido aos detentos que cumprem pena em regime fechado ou semiaberto, tendo em vista que a possibilidade de trabalho para manutenção da casa torna-se de difícil acesso nos casos do semiaberto, sobre o regime fechado não há que se falar.

5 CONCLUSÃO

Não é segredo para ninguém que muitas pessoas acreditam que o auxílio reclusão é devido ao preso, ou melhor, acreditam que o auxílio reclusão é devido a todo e qualquer detento, o preconceito existente, bem como a falta de informação faz com que algumas pessoas acreditem que este benefício não passa de uma “bolsa presídio”, ou seja, que é uma custeio governamental devido ao presidiário.

Em que pese o site do INSS ser público e apresentar explicações a respeito do tema, nem todos possuem conhecimento deste meio, outros apenas não procuram saber a real motivação para a criação do auxílio reclusão como meio de manutenção dos dependentes do detento.

Restou claro e evidenciado que não é aplicado a qualquer caso, mas antes existe todo um protocolo para saber se o requerente realmente se enquadra nos requisitos previstos em lei, lembrando que não é apenas o preso que precisa apresentar os requisitos, mas também os seus dependentes que se enquadram na figura de beneficiário, enquanto o detento é o segurado.

Infelizmente, ainda falta conhecimento por parte da população, pois muitos pedem pelo fim do auxílio reclusão, esquecendo que algumas, crianças, dependentes incapazes, famílias dependem desse meio como meio de sustento, tendo em vista o segurado sempre ter sido o mantenedor da casa.

Ficou claro que não existe um valor fixo para todos os detentos, pois o cálculo é feito com base no tempo de contribuição, tendo em vista esse ser tido como um direito previdenciário.

Acredita-se que o benefício não deva findar, mas sim sofrer uma análise mais criteriosa, pois, em que pese os requisitos apresentados, infelizmente, ainda assim existem falhas no sistema legislativo do país.

Por fim, o auxílio é um auxílio significativo na vida de muitas famílias que sem ele, teriam grande chance de passar necessidades, tendo em vista a dificuldade de adentrar no mercado de trabalho, ainda mais com relação a mães que possuem crianças ou filhos incapazes físico ou mentalmente.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli. **O Auxílio Reclusão como um Direito Humano e Fundamental**. Disponível em: < http://www.calvo.pro.br/media/file/colaboradores/rubia_alvarenga/rubia_alvarenga_auxilio_reclusao.pdf>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

ARAÚJO, Mariana. **Auxílio reclusão – Todos os presos têm esse direito?**. Disponível em: < <http://fatojuridico.com/auxilio-reclusao-todos-os-presos-tem-esse-direito/>>. Acesso em: 10 de ago. de 2018.

BRASIL. **Código Civil**. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF. 2002.

_____. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988

_____. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.. Brasília, DF, 1999.

_____. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1991.

CARVALHO, Gilvan Nogueira. **O auxílio-reclusão**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11987&revista_caderno=20>. Acesso em: 12 de jun. de 2018.

CORDEIRO, Wanderson. **Historicidade do auxílio reclusão**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63373/historicidade-do-auxilio-reclusao>>. Acesso em: 10 de jun. de 2018.

FRANÇA, Renata. **Direito Previdenciário – Auxílio Reclusão**. Disponível em: <<https://advrenataasf.jusbrasil.com.br/noticias/217718515/direito-previdenciario-auxilio-reclusao>>. Acesso em: 10 de jun. de 2018.

Instituto Nacional do Seguro Social. **Auxílio-Reclusão**. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/beneficios/auxilio-reclusao>>. Acesso em: 10 de jun. de 2018.

MALVES, Rita Bueno. **Auxílio reclusão**. Disponível em: <<https://ritamalves2.jusbrasil.com.br/artigos/354893547/auxilio-reclusao>>. Acesso em: 25 de abr. de 2019.

MAURO, Clarice. **Auxílio-Reclusão**. Disponível em: <<https://draclaricemauro.jusbrasil.com.br/artigos/111680579/auxilio-reclusao>>. Acesso em: 10 de jun. de 2018.

RIBEIRO, Juliana *apud* CORDEIRO, Wanderson. **Historicidade do auxílio reclusão**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63373/historicidade-do-auxilio-reclusao>>. Acesso em: 10 de jun. de 2018.

ROMANO, Rodrigo. **Auxílio-reclusão, um auxílio à aplicação do princípio da intranscendência penal**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32433/auxilio-reclusao-um-auxilio-a-aplicacao-do-principio-da-intranscendencia-penal>>. Acesso em: 10 de set. de 2018.

SILVA, José Antonio da. **Benefício Previdenciário: AUXÍLIO-RECLUSÃO (Regime Geral da Previdência Social)**. Faculdade de Especialização em Direito. PUC-São Paulo. 2009, p. 88.

SOUZA, Isabela. **Como funciona o auxílio-reclusão?**. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/auxilio-reclusao-como-funciona/>>. Acesso em: 1 de mai. de 2019.

TORRES, Carlos. **Como funciona a concessão do auxílio-reclusão?**. Disponível em: <<https://caiotorrescosta.jusbrasil.com.br/artigos/454960816/como-funciona-a-concessao-do-auxilio-reclusao>>. Acesso em: 12 de jun. de 2018.

Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **TRF-3 – AC: 50588 SP 0050588-45.2012.4.04.03.9999**, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL LUCIA URSAIA, Data do Julgamento: 19/03/2013, Décima Turma. Disponível em: < https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23118837/apelacao-civel-ac-50588-sp-0050588-4520124039999-trf3?ref=topic_feed>. Acesso em: 16 de mai. de 2019.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **TRF-4 – AC: 50699605520134047100 RS 5063360-55.2013.4.04.7100**, Relator: ARTUR CÉSAR DE SOUZA. Data de Julgamento: 09/04/2018, Sexta Turma. Disponível em: < <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/566551086/apelacao-civel-ac-50633605520134047100-rs-5063360-5520134047100?ref=serp>>. Acesso em: 16 de mai. de 2019.

BENEFÍCIOS OPERACIONALIZADOS PELO INSS PARA A PESSOA QUE VIVE COM HIV/AIDS: JUDICIALIZAÇÃO E REPERCUSSÃO

Rodolfo Ribeiro de Souza

Laura Costa Silva

Marília Borborema Rodrigues Cerqueira

Introdução

O fato de viver com o Vírus da Imunodeficiência Humana (VIH/HIV) não significa que o indivíduo tenha a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA/AIDS) ou que irá desenvolvê-la. Desde os primeiros registros da doença, os altos índices de contágio e mortalidade são fatores que preocupam e instigam pesquisas em todo o planeta na busca de um tratamento mais eficiente (VERONESI, FOCACCIA, 2015).

No Brasil, por exemplo, do início da epidemia do vírus (1980) até junho de 2018, foram notificados 982.129 casos de AIDS, sendo que apenas no ano de 2017 foram registrados um total de 11.463 óbitos cuja causa básica foi a doença. Os números devem ser ainda maiores, vez que nem todas as ocorrências são registradas (BRASIL, 2018).

Além dos enfrentamentos físicos e barreiras psicossociais peculiares à vivência com o HIV, nota-se que as leis e interpretações dadas aos dispositivos legais, por vezes, são incompletas, ignorando aspectos específicos que podem existir. A busca por amparo social acaba tornando-se tão dolorosa quanto as próprias manifestações clínicas da doença.

A situação se agrava quando a luta é por assistência financeira do Estado. Com a seguridade social fragilizada, a compreensão administrativa sobre a concessão de benefícios à(s) pessoa(s) que vive(m) com HIV/AIDS (PVHA) evoluiu lentamente. Interpretações generalizadas resultaram em negativas de direitos quando pleiteados administrativamente.

Assim, houve a judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A justificativa que se apresenta está relacionada com a própria análise administrativa realizada pela autarquia federal. Nesse ínterim, o presente trabalho tem por objetivo analisar a contribuição do Poder Judiciário para as mudanças ocorridas nos procedimentos de concessão de benefícios para as PVHA, sobretudo no que tange à ampliação da análise para também considerar aspectos psicossociais.

Métodos

Passos e Barros (2009) apontam três maneiras de se obter dados jurídicos: analítica, quando se usa a doutrina; normativa, pelo uso da legislação; e interpretativa, com o emprego da jurisprudência. A integração das três fontes de conhecimentos possibilitou o desenvolvimento deste trabalho, na medida em que a compreensão das mudanças passa por confrontar leis, recomendações normativas, resoluções e diretrizes com as decisões judiciais, levando em consideração a vivência daqueles que são afetados. Quanto à estratégia metodológica, optou-se pela pesquisa exploratória analítica, abordando qualitativamente os dados, fazendo uso dos procedimentos bibliográfico e documental (GIL, 2008).

O artigo deriva de estudos, nos quais, primeiramente, foi percebida a existência de diversas barreiras no deferimento administrativo de benefícios às PVHA. Excluiu-se do objeto de pesquisa as demais benesses assistencialistas, como bolsa família, por exemplo, por se fundamentarem em outros critérios, não sendo determinante para a concessão o fato de viver com HIV/AIDS. Diante disso, empreendeu-se pesquisa na jurisprudência para compreender o entendimento predominante e coletar informações relevantes sobre a construção dessa interpretação. Após, prosseguiu-se com a análise dos dados utilizando os demais métodos supramencionados e sustentando a pesquisa em bibliografias atinentes ao tema.

O HIV e a AIDS: estágios da infecção e seus efeitos na aferição da (in)capacidade laboral

A infecção pelo HIV pode perpassar por estágios de evolução, desencadeando alterações inflamatórias, desde os períodos iniciais da infecção até o momento mais avançado da doença (GELLER, SCHEINBERG, 2015). Fato é que a progressão da doença é variável entre os indivíduos infectados, com intervalos de seis meses a vinte anos para o óbito (quando existente), dependendo da especificidade de cada caso. Em pacientes sem tratamento, o tempo médio até o desenvolvimento da AIDS é de dez a onze anos (VERONESI, FOCACCIA, 2015).

O INSS, em suas instruções de procedimento, aponta quatro fases de manifestações clínicas da infecção pelo HIV, quais sejam: Fase Aguda, Fase assintomática ou de Latência Clínica, Fase Sintomática Inicial ou Precoce e Fase de Imunodeficiência Avançada ou AIDS. Uma breve análise individual das fases descritas no manual justifica-se pelo fato de cada uma delas apresentar suas particularidades, como a agressividade do vírus e a presença ou ausência de sintomas, o que, necessariamente, permeia a avaliação para concessão de benefícios da seguridade social às PVHA (BRASIL, 2014).

Infecção aguda

Essa fase, também denominada de Síndrome Retroviral Aguda ou infecção primária, ocorre no período de tempo entre a infecção inicial e o desenvolvimento da resposta imunológica, durando entre quatorze e vinte e um dias em média. A semelhança das manifestações com aquelas advindas de outras infecções virais dificulta o diagnóstico nessa fase, sendo possível, a depender do tipo de exame realizado, que o resultado seja negativo ou indeterminado (VERONESI, FOCACCIA, 2015). Nessa fase, o indivíduo pode apresentar, dentre outros sintomas, febre alta, mialgia, letargia, diarreia e vômitos (GELLER, SCHEINBERG, 2015). Em função de sua própria natureza, não há maiores discussões sobre a concessão de benefícios à PVHA nessa fase, seja porque ela é passageira, seja porque poucas vezes se consegue identificar a doença nesse primeiro momento.

Fase assintomática ou latência clínica

Fase de duração incerta, embora se estime que persista, em média, entre três a sete anos em pacientes não tratados. O corpo reage desenvolvendo anticorpos que diminuem a quantidade de HIV no sangue, atingindo uma relação de equilíbrio. Nesse período, o organismo ainda não está debilitado a ponto de desenvolver outras doenças. O estado clínico é mínimo ou inexistente, visto que o indivíduo se recupera dos sintomas iniciados durante a fase aguda (VERONESI, FOCACCIA, 2015). Assim, desconsiderando outros fatores, a inaptidão física para o trabalho geralmente não é verificada nesse estágio.

Fase sintomática inicial ou precoce

A fase sintomática inicial ou precoce evolui por períodos de duração incerta, e caracteriza-se pela massiva redução dos glóbulos brancos, responsáveis por defender o organismo de ameaças. Os sintomas e a gravidade com que são percebidos variam em cada indivíduo, que também está propenso a apresentar outros processos menos graves relacionados à presença de imunodeficiência pelo HIV. No entanto, ainda estão ausentes os critérios diagnosticados para AIDS (BRASIL, 2014). Notadamente, é nesse período de evolução da infecção que o contexto de vivência da pessoa com HIV torna-se mais difícil, tendo em vista a manifestação dos dilemas psicossociais advindos da doença.

Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS)

Na medida em que a doença progride, maior é a dificuldade do organismo de se defender. Infecções oportunistas e neoplasias caracterizam a evolução do quadro para a AIDS. Nesse estágio, microrganismos que não seriam capazes de desencadear doenças em indivíduos com sistema imune regular, se aproveitam da baixa imunidade da PVHA para se instalarem (MIRANDA, 2003). Infecções são comumente identificadas, e podem se manifestar de maneira agressiva à saúde do indivíduo, dada a alteração imunológica de seu organismo. Acerca das neoplasias, as mais comuns são sarcoma de Kaposi, linfoma não Hodgkin e câncer de colo uterino

(VERONESI, FOCACCIA, 2015). Desenvolvida a AIDS, evidencia-se com mais transparência o estado de incapacidade laboral, inclusive para o INSS (BRASIL, 2014).

A vivência com o HIV e os fatores pessoais e sociais

A PVHA, além de sofrer com questões físicas, enfrenta dificuldades na ordem social. O próprio impacto causado pelo diagnóstico da doença ocasiona mudanças na vida da PVHA e dos que a rodeiam, fazendo surgir, na maioria das vezes, questões como a exclusão, rejeição e preconceito (CAIXETA *et al*, 2011).

Ademais, existem fatores que afetam sua participação social, como o estigma, principalmente no tocante ao exercício de qualquer atividade laboral. O indivíduo estigmatizado é visto socialmente como uma pessoa que carrega uma “diferença indesejável”, um atributo negativo do ser. E relacionado ao conceito de estigma encontra-se o significado de discriminação. Ambos são processos, fenômenos sociais, geralmente ligados a ações de grupos de pessoas, que resultam na desigualdade social. Em se tratando da percepção do estigma e da discriminação em relação ao HIV/AIDS, esses se apresentam, quase universalmente, associados à sexualidade, gênero, raça ou etnia, pobreza ou marginalização econômica (PARKER, AGGLETON, 2001; GARRIDO *et al*, 2007).

Soma-se a isso o fato que apesar da reduzida possibilidade de infecção pelo HIV no ambiente de trabalho, por vezes, essa foi a verdadeira justificativa para a dispensa de muitos empregados. O simples fato de ter HIV também é motivo para recusa de emprego em alguns casos. Isso afeta os hábitos da PVHA, seus planos, expectativas, relações sociais e também sua situação econômica, na medida em que dificulta o acesso ao mercado de trabalho (PARKER, CAMARGO JUNIOR, 2000; GARRIDO *et al*, 2007).

Benefícios operacionalizados pelo INSS

A seguridade social é um sistema protetivo, constitucionalmente estabelecido no título VIII da CRFB/1988, materializado em um conjunto de ações públicas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à as-

sistência social e à previdência. Fundados na solidariedade social, derivam do sistema da seguridade os serviços e programas, como os oferecidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, além dos benefícios, que são prestações pagas, em dinheiro, às pessoas que se enquadram nos requisitos legais. Os benefícios previdenciários se estruturam em um fundo comum custeado pela sociedade, do qual podem ser retirados valores para aqueles contribuintes que venham a precisar. Por outro lado, os assistenciais preenchem as lacunas deixadas pela previdência, uma vez que são destinados aos que não possuem condições de subsistência, independentemente de contribuição para o sistema (IBRAHIM, 2015; CASTRO, LAZZARI, 2018).

O aporte financeiro objetiva cobrir os riscos ou necessidades sociais, isto é, as adversidades da vida, suprindo a ausência da renda que a pessoa possuiria se estivesse em condições normais de desenvolver suas atividades laborais convencionais. Dessa forma, o indivíduo não fica desamparado quando enfrenta situações que o impossibilitem ou reduzam sua capacidade de trabalhar, como a AIDS, por exemplo.

Em regra, para que se tenha direito aos benefícios previdenciários, é necessário o período mínimo de carência exigida. Esse requisito é dispensado, no entanto, quando o motivo decorrer de acidente ou de uma das doenças ou afecções elencadas em lista cuja elaboração é de responsabilidade do Ministério da Saúde e do INSS. O entendimento atual da autarquia é de que a AIDS, e não a condição de viver com HIV, faz parte da lista de doenças que isentam de carência (BRASIL, 2014). Não há essa exigência para o deferimento das prestações assistenciais, vez que independem de qualquer contribuição.

O problema é que a estrutura previdenciária do Brasil se encontra fragilizada atualmente, com o crescimento do número de benefícios ativos e arrecadação insuficiente. Em dezembro de 2017, último ano com os dados disponibilizados, o número de benefícios ativos saltou para 34.294.510, um aumento de 2,1% em relação a dezembro de 2016. Os gastos com benefícios ativos totalizaram R\$ 560,7 bilhões, enquanto a arrecadação líquida ficou em R\$ 374,8 bilhões, gerando um resultado primário deficitário do RGPS de R\$ 182,4 bilhões (BRASIL, 2017).

Além disso, necessário destacar que embora algumas pessoas em idade avançada exerçam atividade econômica, o envelhecimento da popula-

ção mundial como resultado das baixas taxas de crescimento demográfico, contexto em que o Brasil está inserido, impacta no financiamento da seguridade social. Após o ano 2000, a população com idade entre zero e 14 anos começou a diminuir, enquanto a idosa (mais de 65 anos) acelerou o seu crescimento a partir de 2010. Estima-se que as pessoas idosas representarão 9,4% da população em 2020, com o percentual praticamente dobrando em vinte anos, alcançando 18% em 2040 (BRITO, 2018).

Dada a objetividade com a qual se pretende analisar o assunto, fazem-se suficientes breves explicações sobre os benefícios cuja concessão se amolda à situação discutida; quais sejam: auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Auxílio-doença

O auxílio-doença é um benefício de caráter temporário, concedido ao segurado incapacitado de laborar. O impedimento para o trabalho que enseja sua concessão pode decorrer de acidente, de alguma doença ou em função de prescrição médica em determinados casos (CASTRO, LAZZARI, 2018).

Nos termos da Lei Federal nº 8.213 de 1991 – Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS), esse benefício é devido ao segurado empregado, após os quinze primeiros dias de afastamento em que a responsabilidade é do empregador. Para os demais segurados sem emprego, o termo inicial da percepção do benefício é o começo da incapacidade, e o fim desta configura seu término. De todo modo, o benefício perdurará até que o indivíduo recupere a condição de desempenhar atividade que lhe garanta subsistência, ou quando for aposentado por invalidez, no caso de ser considerado irrecuperável, isto é, com incapacidade definitiva.

Auxílio-acidente

O auxílio-acidente é concedido ao segurado como indenização, nas situações em que as sequelas reduzem a capacidade para o trabalho que habitualmente exercia, depois de consolidadas as lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza. Em se tratando de PVHA, deve-se comprovar exposição acidental ao HIV e evolução com comprometimento

grave, comorbidades e/ou efeitos adversos medicamentosos, que gerem sequelas permanentes, consoante o Decreto Federal nº 3.048 de 1999 (BRASIL, 2014).

Aposentadoria por invalidez

A aposentadoria por invalidez é concedida nos casos em que o segurado é considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência. Tecnicamente pode-se afirmar que a possibilidade de recuperação é remota, mas não impossível, já que a lei prevê procedimento para o caso de retorno ao trabalho ou readquirição da capacidade laboral (CASTRO, LAZZARI, 2018). Embora seja comum, não é necessário que anteriormente se tenha concedido auxílio-doença para que o segurado faça jus à aposentadoria por invalidez (IBRAHIM, 2015).

Benefício de Prestação Continuada - BPC

O BPC difere-se dos demais benefícios por ser de caráter assistencialista, e não previdenciário. Em consonância ao preceituado pela CRFB/1988, a Lei Federal 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) instituiu o BPC para assegurar um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. O Decreto nº 6.214/2007 regulamenta o benefício e a Lei Federal 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) estabelece algumas disposições úteis à matéria.

Consoante os conceitos dispostos nos diplomas normativos supra-mencionados, pessoa com deficiência é aquela com impedimentos de longo prazo (mínimo de dois anos), cuja natureza pode ser física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, como estigma e preconceito, podem obstruir a participação na sociedade, de maneira plena, efetiva e em igualdade de condições com as demais pessoas. Não obstante, os conceitos de deficiência e de impedimento de longo prazo vêm sendo relativizados pela jurisprudência.

A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência (TNU) já sumulou⁴⁸ o entendimento de que, para efeito da Lei Federal 8.742/1993, incapacidade para viver de maneira independente compreende também a impossibilidade de prover o próprio sustento, além daquela que impede as atividades mais elementares da pessoa. Sobre o prazo de duração, já se tem entendido⁴⁹ que é devido o benefício assistencial, enquanto o indivíduo não puder se inserir no mercado de trabalho, ainda que os impedimentos sejam temporários.

Por força da Lei Federal 13.146/2015, desde janeiro de 2018 a avaliação para concessão do BPC à pessoa com deficiência deve ser biopsicossocial e constituída pelos seguintes componentes: I – os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II – os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; III – a limitação no desempenho de atividades; e IV – a restrição de participação.

No caso concreto, o quadro sintomático desencadeado pelo HIV pode gerar impedimentos de longo prazo que, em interação com diversas barreiras (estigma, por exemplo) e atendidos os demais requisitos, ensejariam a concessão do BPC. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende, desde 2002, que mesmo havendo laudo médico-pericial atestando a capacidade para vida independente, existindo necessidade de cuidados médicos e psicológicos frequentes, e não podendo prover seu próprio sustento ou de tê-lo provido por sua família, a PVHA tem direito à percepção do benefício⁵⁰.

Judicialização dos benefícios operacionalizados pelo INSS requeridos por PVHA

Na via administrativa, o segurado pode pleitear a concessão do benefício, solicitar sua prorrogação, reconsideração e até recorrer à Junta de

48 Súmula 29 da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência: “para os efeitos do art. 20, § 2º, da Lei n. 8.742, de 1993, incapacidade para a vida independente não é só aquela que impede as atividades mais elementares da pessoa, mas também a impossibilita de prover ao próprio sustento”.

49 Nesse sentido: BRASIL. Tribunal Regional Federal – 4ª Região. 3ª Seção. Embargos Infringentes - EI 0008200-03.2012.404.9999/pr. relator: José Antonio Savaris. Data de julgamento: 24/07/2014. Data de publicação: 04/08/2014.

50 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. Recurso Especial – Resp 360.202/AL. Relator: Gilson Dipp. Data de julgamento: 04/06/2002. Data de publicação: 01/07/2002.

Recursos. Tais possibilidades não impedem, todavia, que o poder judiciário seja acionado para garantir que os direitos concedidos pela lei sejam observados, sobretudo quando se trata de questões que demandam análises mais complexas.

É de responsabilidade das perícias médicas realizadas pelo INSS a conclusão sobre a (in)capacidade de trabalhar. No entanto, quando se trata de HIV/AIDS, a constatação da capacidade laboral observando-se tão somente vigor físico é insuficiente, vista a complexidade dos efeitos que a situação impõe (KERTZMAN, 2015).

Ignorando os demais aspectos, o INSS guiou-se por muito tempo apenas pelas condições físicas da PVHA como fator norteador para a concessão de BPC e de benefícios previdenciários. A Resolução da Diretoria Colegiada do INSS de número 89, promulgada em 2002 (DC/INSS nº 89/2002), aprovou a Norma Técnica de Avaliação da Incapacidade Laborativa para fins de Benefícios Previdenciários em HIV/AIDS, e somente foi revogada em 2014, levando nesse período de tempo a intenso trabalho dos Tribunais na correção de injustiças (BRASIL, 2002).

Até 2014, vigorava na esfera administrativa o entendimento de que, no período assintomático, inexistindo evidência de imunodeficiência grave, o benefício pleiteado pela PVHA deveria ser indeferido. Fatores como estigma, preconceito, idade e situação de risco eram ignorados na ausência de sintomas, e pouco relevantes na presença de manifestações clínicas, inexistindo orientação a respeito desses elementos na Norma Técnica de 2002 (BRASIL, 2002).

Por vezes, o preconceito e a estigmatização social das PVHA as impedem de exercer suas atividades convencionais no trabalho, mesmo quando assintomáticas (PARKER, AGGLETON, 2001). Dessa forma, as pessoas ingressaram em juízo requerendo o benefício indeferido na seara administrativa.

A propósito, a intervenção do Poder Judiciário tem sido cada vez mais exigida com pedidos relacionados aos benefícios previdenciários e assistenciais. Segundo dados públicos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁵¹, entre os 5.689.216 casos novos na Justiça Federal em 2016, 2.525.195,

51 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Disponível em: <https://is.gd/7UHMhJ>. Acesso em 03/03/2019. Ressalte-se que para o sistema de registros a expressão Direito Previdenciário abrange as demandas previdenciárias e as assistenciais.

ou seja, 44,38%, são de Direito Previdenciário. Em 2017 foram ajuizadas 2.657.945 ações pertencentes ao assunto, dentro de um universo de 5.494.480, o que representa 48,37% do número total de casos novos.

Exemplificando, no ano de 2017, nota-se que entre os cinco assuntos mais demandados na Justiça Federal, dois (pedidos de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) são de matéria previdenciária (BRASIL, 2018). Como visto, embora tenha ocorrido pequena redução no número total de processos iniciados, a quantidade de casos que envolvem benefícios previdenciários e assistenciais foi na contramão, posto que continuou crescendo.

Como o juiz pode considerar ou não as conclusões do laudo pericial para decidir sobre o litígio, consoante o princípio do livre convencimento motivado, tende o exame judicial a ser mais completo e, por conseguinte, mais condizente com a situação real do requerente. Nesse sentido, Silva e Netto (2014, p. 856) afirmam que “o processo previdenciário se particulariza pela necessidade de admitir maior amplitude probatória”. Os autores registram, com as perícias nas aposentadorias por invalidez, que doutrina e jurisprudência se consolidam no sentido de que aspectos étários, qualificação profissional, condição socioeconômica e outros fatores dessa natureza também devem ser considerados para a conclusão sobre a incapacidade laboral.

Dessa situação derivou o fenômeno da judicialização de benefícios operacionalizados pelo INSS, sejam eles previdenciários ou assistenciais. “Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo” (BARROSO, 2009, p. 19). Assim, entende-se a judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais como a atuação do Poder Judiciário na efetivação de algumas políticas públicas referentes à seguridade social, sendo percebida quando o indivíduo, considerando a análise na via administrativa equivocada ou insuficiente, pleiteia a manifestação do Judiciário sobre a (in)existência do direito ao benefício.

A formação do entendimento jurisprudencial

A discussão no Judiciário sobre o assunto se tornou mais aguda após o ano de 2008, quando um julgado do TRF da quinta região impulsionou

nou o entendimento sobre a relevância de aspectos próprios e particulares da PVHA. O Tribunal interpretou que, embora o laudo concluísse pela capacidade laboral ante a inexistência de sintomas, outros fatores como a predisposição às doenças oportunistas e os efeitos psicológicos oriundos da difícil vivência com o vírus deveriam também ser considerados, julgando improcedente a apelação do INSS e confirmando a concessão do benefício⁵².

Esse posicionamento foi se consolidando com o passar dos anos, imputando ao julgador a necessidade de verificar outras condições do sujeito, além daquelas meramente físicas, na tomada de decisão. As pessoas assintomáticas ou aquelas com sintomas iniciais, que possuíam aptidão física na conclusão pericial do INSS, conseguiram, no judiciário, uma análise mais completa de sua situação. Nesse ínterim, a súmula 78 de 2014 da TNU solidifica esse entendimento, orientando o magistrado a observar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, analisando a incapacidade amplamente em face da estigmatização social em torno da PVHA⁵³.

Assim, se afirma que a teoria da incapacidade social foi recepcionada pelos tribunais brasileiros, anunciando que a concessão de alguma das prestações previdenciárias ao segurado que teve reconhecida a incapacidade parcial dependerá de suas condições pessoais e sociais – sua capacidade social (KERTZMAN, 2015). Esse é o entendimento atual do TRF da primeira região, por exemplo, que firmou jurisprudência no sentido de que o juiz deve observar fatores particulares da PVHA, levando em consideração na sua análise o estigma social que pode afastar a possibilidade dessas pessoas se reinserirem com dignidade no mercado de trabalho⁵⁴.

52 BRASIL. Tribunal Regional Federal - 5ª Região. 4ª turma. Apelação Cível - AC 414595/RN. Relator: Marcelo Navarro. Data de julgamento: 27/05/2008. Data de publicação: 16/06/2008.

53 BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU). Súmula nº 78/2014: Comprovado que o requerente de benefício é portador [sic] do vírus HIV, cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença.

54 BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. 1ª turma. Apelação Cível – AC 0071169-71.2016.4.01.9199/RO. Relator: Jamil Rosa de Jesus Oliveira. Data de julgamento: 22/02/2017. Data de publicação: 09/03/2017.

Há, nas demandas judicializadas, portanto, uma tendência em favor da concessão do benefício à pessoa que vive com HIV, ainda que não tenha desenvolvido AIDS, quando, em certas circunstâncias, tais como o grau de escolaridade baixo ou idade avançada, não conseguisse emprego ou só pudesse exercer profissão em que incorreria no risco de agravamento do quadro clínico, ou de sofrer danos psicológicos irreversíveis em função da fragilidade de sua saúde e do preconceito ainda predominante em alguns meios sociais.

A nova compreensão da incapacidade laboral na esfera administrativa

Restou demonstrado pela jurisprudência que a condição da (in)capacidade para o trabalho deveria ser avaliada do ponto de vista médico e social, contemplando também outros fatores, como a profissão e a possibilidade de reabilitação, capazes de (in)viabilizar o acesso ao mercado de trabalho e, conseqüentemente, o próprio sustento do indivíduo.

Dessa forma, depois de reiteradas decisões judiciais desfavoráveis ao INSS, as exigências para a concessão administrativa de benefício às PVHA vêm sendo gradativamente flexibilizadas, para melhor atender às demandas dessas pessoas. Para tanto, revogou-se a Resolução DC/INSS nº 89/2002, e promulgaram-se as Diretrizes de Apoio à Decisão Médico-Pericial em Clínica Médica, Volume III, Parte II do Manual de Procedimentos em Benefícios por Incapacidade com foco no HIV/AIDS, na Tuberculose e na Hanseníase, aprovado pela Resolução do INSS nº 416 de 2014, objetivando aprimorar as práticas da perícia médica (BRASIL, 2014).

O novo manual possibilitou uma análise mais global na via administrativa. Inovou com relação à PVHA, estabelecendo que a incapacidade laborativa está na dependência do estado geral, uma vez que situações envolvendo estigma e discriminação podem também impactar na decisão. Reconheceu-se, inclusive, que barreiras psicossociais e fatores de ordem pessoal podem levar à incapacidade temporária ou mesmo definitiva, observando-se o contexto de cada indivíduo (BRASIL, 2014).

As conclusões periciais, portanto, foram alteradas. Na fase da infecção retroviral aguda assintomática, o perito deve entender pela ausência de incapacidade, não sendo necessário o afastamento das atividades laborais. Se

estiver em uso da terapia antirretroviral pode ser concedido benefício pelo afastamento de trinta a sessenta dias. Caso esteja acometido por alguma incapacidade temporária ou definitiva, seja para alguma atividade específica, seja para o exercício de todas elas, necessariamente se observará, também, os fatores pessoais e as barreiras psicossociais graves. Até mesmo para reabilitação deve-se considerar o estigma e o preconceito (BRASIL, 2014).

Foram introduzidas recomendações sobre terminologias e maneiras de tratamento, de modo a preservar a dignidade humana da PVHA. As novas diretrizes, embora tenham permitido progressos, não estão isentas de falhas. A título de exemplificação, na recomendação a respeito da concessão do BPC, o INSS ignora as particularidades que podem ocorrer, determinando o indeferimento do benefício requerido por pessoa assintomática com HIV, independentemente da existência de barreiras em qualquer grau (BRASIL, 2014).

De todo modo, a nova compreensão sobre a realidade da PVHA decorreu do processo de amadurecimento da concepção sobre a vivência com HIV. O Poder Judiciário impulsionou essa evolução, na medida em que, relativizando o conceito de “incapacidade laboral”, corrigiu gradativamente as injustiças e criou condições mais dignas para essas pessoas, não restando outra saída ao INSS, senão incorporar as interpretações judiciais na sua análise administrativa.

Considerações Finais

Verifica-se que a PVHA, além das dificuldades de ordem médica advindas das próprias manifestações clínicas, pode lidar também com preconceito e estigma nas relações sociais. A situação se agrava quando fatores como baixa escolaridade e idade avançada se fazem presentes, impactando a vida da pessoa ao ponto de atingir sua subsistência. Nessas situações, quando o indivíduo não consegue o sustento por si próprio, o Estado, por meio da seguridade social, deveria ser capaz de prestar a assistência financeira necessária; contudo, não é o que se verifica. Na busca por segurança jurídica na definição de critérios para a concessão de benefícios, por vezes optou-se pela utilização exclusiva de parâmetros médicos, excluindo-se outros aspectos e particularidades de importância similar na conclusão sobre a (in)capacidade laboral.

Se o INSS ignorava as condições pessoais e sociais de cada indivíduo, felizmente, o Poder Judiciário caminhou em sentido contrário. Como o juiz não fica adstrito à prova pericial, podendo também basear suas decisões em outros elementos, fatores psicossociais começaram a ser notados, discutidos e considerados para o deferimento de benefícios. Mesmo em estado assintomático, ou quando a perícia conclui pela capacidade física para trabalhar, o magistrado observa as condições de recolocação do indivíduo no mercado de trabalho, visto que viver com HIV/AIDS significa, muitas das vezes, lidar com estigma, preconceito, rejeição e barreiras que não são identificados em exames médicos.

Assim, em decorrência da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais, o INSS tem, ainda que de maneira parcial, incorporado os critérios socioeconômicos e socioculturais em suas perícias. Essa mudança pode ser percebida de maneira mais nítida pelas diretrizes de apoio à decisão médico-pericial aprovadas em 2014, que estabeleceram disposições consoantes ao entendimento que já predominava no Judiciário. A consolidação da jurisprudência e o consequente amadurecimento da forma de pensar impactaram no Poder Executivo que, pressionado, promoveu mudanças na análise administrativa de concessão de benefícios às PVHA.

Embora os progressos venham acontecendo gradativamente, ainda existem falhas a serem corrigidas. A exigência, por exemplo, de período de carência para aqueles que ainda não desenvolveram AIDS é desarrazoada, vez que há isenção para os que já a tenham. Prescindir para uns e requisitar contribuições prévias para outros em situações similares, quando há comprovada incapacidade laboral da PVHA, é ilógico.

Ressalte-se que o objetivo pretendido não é que o Estado sustente diretamente todas as pessoas que sejam diagnosticadas com HIV/AIDS, mesmo porque muitas delas possuem condições financeiras de se manter, ou possibilidades físicas, psicológicas e apoio suficiente para que continuem exercendo suas atividades rotineiras. O propósito é que aspectos pessoais e sociais, como nível de escolaridade baixo, renda familiar, estigma e preconceito sejam também incluídos na análise para concessão de benefícios operacionalizados pelo INSS, particularizando os casos para a compreensão da existência ou ausência da possibilidade de desempenhar atividades laborais.

Dessa forma, recomendações genéricas, como concluir pela capacidade laboral na ausência de sintomas ou ignorar barreiras psicossociais em casos que se pleiteiam BPC, constantes do atual manual que instrumentaliza o procedimento analítico na esfera administrativa, restarão superadas. Nesse estágio, as PVHA não mais necessitarão judicializar suas demandas para assegurar os seus direitos aos benefícios previdenciários e assistenciais.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, nº 13, 2009. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=8&IDN=681&IDA=27551>. Acesso em 15 de maio de 2018.
- BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2d-f2f25.pdf>. Acesso em 02 de março de 2019.
- BRASIL, Ministério da Previdência Social. Instituto Nacional de Seguro Social. *Resolução do INSS nº 416 de 04/06/2014, que aprova as Diretrizes de Apoio à Decisão Médico-Pericial em Clínica Médica - Volume III - Parte II do Manual de Procedimentos em Benefícios por Incapacidade*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://sintse.tse.jus.br/documentos/2014/Jun/5/resolucao-no-416-de-4-de-junho-de-2014-aprova>. Acesso em 12 de março de 2018.
- BRASIL, Ministério da Saúde. Secretária de Vigilância em Saúde. *Boletim Epidemiológico HIV/AIDS*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2018/boletim-epidemiologico-hiv-aids-2018>. Acesso em 18 de setembro de 2019.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Instituto Nacional de Seguro Social. *Resolução do INSS/DC nº 89 de 06/04/2002, que aprova a Norma Técnica de Avaliação da Incapacidade Laborativa para fins de Benefícios Previdenciários em HIV/AIDS*. Brasília, 2002. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/42norma_tecnica.pdf. Acesso em 15 de março de 2018.

- CAIXETA, Camila *et al.* Apoio social para pessoas vivendo com AIDS. *Revista de Enfermagem UFPE*, v.5, n. 8, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view/6879>. Acesso em 15 de maio de 2018.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 21. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- GARRIDO, Pedro *et al.* Aids, estigma e desemprego: implicações para os serviços de saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 41, 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/32366/34563>. Acesso em 21 de junho de 2019.
- GELLER, Mário; SCHEINBERG, Morton Aaron. *Diagnóstico e tratamento das doenças imunológicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.
- KERTZMAN, Ivan. *Curso Prático de Direito Previdenciário*. 12ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.
- MIRANDA, Antônio Mota. Evolução natural da infecção por VIH - Aspectos clínicos. *Revista Portuguesa de Medicina Geral e Familiar*, [S.l.], v. 19, n. 6, p. 587-97, 2003. Disponível em: <http://www.rpmgf.pt/ojs/index.php/rpmgf/article/view/9993>. Acesso em 21 de abril de 2019.
- PARKER, Richard, AGGLETON, Peter. *Coleção ABIA, Cidadania e Direitos: Estigma, discriminação e AIDS*. Rio de Janeiro: ABIA, 2001. 45p. Disponível em: http://www.abiaids.org.br/_img/media/colecao%20cidadania%20direito.pdf. Acesso em 18 de maio de 2018.
- PARKER, Richard, CAMARGO JUNIOR, Kenneth Rochel de. Pobreza e HIV/AIDS: aspectos antropológicos e sociológicos. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 16, 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2000000700008>. Acesso em 18 de agosto de 2019.

PASSOS, Edilenice Lima; BARROS Lucivaldo Vasconcelos. *Fontes de informação para pesquisa em direito*. Brasília: Briquet de Lemos, 2009.

SILVA, Júlia Lenzi; NETTO, Juliana Presotto Pereira. Discussões em torno do processo de judicialização dos direitos fundamentais previdenciários. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 18, nº. 3, 2014. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2812>. Acesso em 06 de fevereiro de 2018.

VERONESI, Ricardo; FOCACCIA Roberto. *Tratado de infectologia*. 5^a ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Atheneu, 2015.

ARTIGOS - POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS

A CIDADANIA E A DEMOCRACIA, SUA FORÇA POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO ATIVA DA SOCIEDADE

Igor Labre de Oliveira Barros

Andrea Cardinale Urani Oliveira de Moraes

INTRODUÇÃO

A cidadania tem assumido no percurso das épocas diversos modelos em colocação dos diferentes conjuntos culturais, a consideração de cidadania, enquanto direito a ter direitos, tem se apresentado a distintas explicações, assim, miscigenada por direitos civis e políticos, manifestos como direitos de primeira geração, e dos direitos sociais, versados como direitos de segunda geração. Os direitos civis, adquiridos no século XVIII, satisfazem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito á vida, segurança e entre outros, são direitos que embasam a percepção liberal clássica, já os direitos políticos, impetrados no século XIX, faz reverência á liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, ao conhecimento político e eleitoral, ao sufrágio universal, e são também titulados direitos individuais desempenhados coletivamente e aperfeiçoaram se coligando ao conhecimento liberal.

É notória a necessidade de se investir em desenvolvimento humano e em capital intelectual, para a construção de uma sociedade mais justa e, sobretudo, conscientizada de seu papel nas relações democráticas. De modo que a partir disso, a população possa posicionar-se diante da atuação dos gestores na administração pública, e assim, não só fiscalizar, mas também, fazer valer seus direitos enquanto cidadãos.

Ressalta-se que o controle social é de suma importância considerando o atual cenário político e econômico que a Administração Pública brasileira vem passando, principalmente pelas constantes denúncias de corrupção e utilização indevida dos recursos públicos, o controle social abarca novos significados, compreendendo novas relações entre Estado e sociedade civil.

Os direitos de segunda geração, os direitos sociais, econômicos ou de crédito, foram adquiridos no século XX a partir dos combates da agitação proletária e sindical, são os direitos a trabalho, bem-estar, educação, aposentadoria, seguro desemprego, enfim, a segurança de entrada aos meios de vida e bem-estar social, tais direitos contornam reais os direitos protocolares. No que se fazer referência ao arrolamento de direitos de cidadania e o Estado, haveria uma crise interna entre os distintos direitos que compõem o conceito de cidadania, enquanto os direitos de primeira geração, ordenariam, para sua integral concretização, um Estado mínimo, os direitos de segunda geração, impetrariam uma apresentação mais intensa do Estado para serem atingidos. Assim, o ponto atual de Estado mínimo, satisfaz não a uma discussão simplesmente quantitativa, mas a táticas individualizadas dos múltiplos direitos que compõe a apreciação de cidadania e dos intérpretes sociais concernentes.

Na segunda metade do século XX, passaram a existir os avocados direitos de terceira geração, cujos titulares não são os sujeitos, mas caravanas humanas como o povo, a nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade. É o episódio do direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e entre outros, na expectativa dos novos abalos sociais, direitos de terceira geração equivalem a os atinentes a veemências difusas, como meio ambiente, consumidor, além dos direitos das mulheres, crianças, minorias étnicas, jovens e a pessoa idosa. O assunto das minorias origina a inovação e o desafio da discriminação positiva, para equilibrar o preconceito, contrapondo a contestação e a peculiaridade ao modelo clássico de igualdade e universalidade.

1. A percepção republicana de cidadania e a democracia contemporânea

O liberalismo seguramente cooperou para a formulação do conceito de uma cidadania universal, fundamentado na compreensão de que todos

os sujeitos surgem acessíveis e similares, por outro lado restringiu a cidadania a mero *status* processual, constituindo os direitos que as pessoas têm contra o Estado. É irrelevante a configuração da destreza desses direitos, desde que os indivíduos não infrinjam a lei ou intervenham no direito dos outros, a colaboração social visa somente a promover o alcance da prosperidade singular, opiniões como consciência pública, atividade cívica e conhecimento político num grupo de iguais são ádvenas ao adágio liberal.

O espectro republicano cívico, por outro lado, destaca o apego do conhecimento político e comina papel fundamental á admissão do sujeito num grupo político. A dificuldade é como idealizar comunidade política de configuração conjugado com a democracia moderna e com o pluralismo, para os liberais, trata-se de desígnios conflitantes, o bem comum só pode ter sugestões totalitárias, os imaginários da virtude republicana são relíquias pré-modernas que necessitam ser desapoiada, Cunha Filho (2014, p.134) “para o liberalismo a participação política ativa é inconciliável com a ideia moderna de liberdade, a liberdade individual só pode ser abrangida de forma contrária com deficiência de repressão”.

Alguns doutrinadores, entretanto, mostram que não há fundamentalmente antagonismo fundamental entre a percepção republicana costumeira de cidadania e a democracia moderna, é admissível arquitetar a liberdade que, embora negativa contenha a conhecimento político e o benefício cívico. A liberdade particular apenas pode ser garantida numa sociedade cujos componentes notificam ativamente do governo, como cidadãos de um Estado aberto, para asseverar a liberdade e impedir a sujeição, deve desenvolver os benefícios cívicos e destinar ao bem comum, ao conceito de um bem comum acima dos empenhos reservados é categoria imperativo para fruir da liberdade individual, ele refuta a compreensão liberal de que a liberdade pessoal e a participação política não facultam ser harmonizadas.

O princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 37 da CRFB, é considerado um produto do Liberalismo, que pregava a superioridade do Poder Legislativo. A legalidade comporta dois importantes desdobramentos, a supremacia da lei em que a lei prevalece e tem preferência sobre os atos da Administração; e a reserva de lei em que o tratamento de certas matérias deve ser formalizado necessariamente pela legislação, excluindo a utilização de outros

atos com caráter normativo. O princípio da supremacia da lei relaciona-se com a doutrina da *negative Bindung* (vinculação negativa), segundo a qual a lei representaria uma limitação para a atuação do administrador, de modo que, na ausência da lei, poderia ele atuar com maior liberdade para atender ao interesse público. Já o princípio da reserva da lei encontra-se inserido na doutrina da *positive Bindung* (vinculação positiva), que condiciona a validade da atuação dos agentes públicos à prévia autorização legal. (MEDAUAR, 2008, P. 389)

A concretização concluída da democracia e uma concepção inalcançável tratam-se, em vez disso, de empregar as soluções da tradição democrática liberal para enraizar o período democrático, conhecimento que é um procedimento sem fim. Acordado o imaginado de direitos e pluralismo com as opiniões de espírito público e apreensão ético-política, um novo entendimento democrático moderno de cidadania pode restabelecer decoro ao político e equipar o veículo para a edificação de uma preeminência democrática radical.

Segundo as oscilações igualitárias coevas tem-se amparado em indivíduos ecléticos de composição, conectados à história da consideração de sociedade civil. Nessa probabilidade, o fim completo dos períodos não é mais a reestruturação do Estado a partir de um original começo, mas a redefinição das relações entre Estado e sociedade, do assunto de cenário desta última. Por outro caminho, Santos (2015, p. 92) “arquiteta o conceito de sociedade civil como moldura político-teórica que reúne distintas propostas históricas de sociedade, tais como a marxista, associada à colaboração dos fabricantes”.

2. A ampliação da acuidade da sociedade civil

O conceito de sociedade civil, desde que a consideração aristotélica de *politike koinonia* foi demonstrada para o latim por coletividade civil. Na Idade Média, Sundfeld (2014, p. 135) “*societas civilis* não assinalava a sociedade do Estado, os primitivos autores modernos que empregaram a adjacência sociedade civil buscando um início característico a adequada imagem de sociedade foram Montesquieu, Paine e Ferguson”. Os séculos

XVII e XVIII, foi concentrada por Hobbes e Rousseau para individualizar a conjecturada categoria de estado adequado, onde os homens apresentariam vividos em liberdade, conduzido somente pelos entusiasmos e imperativos, Almeida (2015, p. 229) “a *societas naturalis*, da sociedade conduzida pelas normas e conduzida por um corpo político onde liberdade e ensejo careceriam conviver a *societas civilis* constituída no entendimento de pacto social”. A hipótese lógica da condição de natureza permanecia densamente adjunta a visão jusnaturalista do direito apropriado que embasou a Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa.

No período XIX, o conhecimento foi concentrado por Hegel, para quem os preceitos de negócio são basilares para a estruturação da sociedade civil, como sujeitos e criações privadas admitiam-se na coletividade civil conforme seus empenhos convenientes. “A superação desses obstáculos seria conseguida no e pelo Estado, que adquire na lógica hegeliana desempenho preponderante, espírito integral que estabelece a essência autêntica dos seres humanos”. (OLIVEIRA, 2012 , p. 26). Hegel foi o inicial articulista moderno a adjudicar centralidade ao conceito de coletividade civil, nem a família nem o Estado são apropriados de estafar a história dos sujeitos nas sociedades coevas, entre esses dois domínios, nascem um contíguo de criações, o aparelho de precisões, a gerência da justiça e as corporações.

Coletividade civil, para Hegel, “insinua concomitantemente deliberações egocêntricas e a análise de um começo ético que jamais dominaria vir do comércio, mas sim das corporações” (ARAÚJO, 2009, p. 142). São experimentadas as admoestas a Hegel feitas por Marx, para quem o acordo é verificado pela essência social, e não o contrário, sociedade civil, para Marx, não constitui estabelecimentos intermediários entre a família e o Estado, mas se diminui ao aparelho de imperativos, isto é, a economia capitalista da sociedade burguesa, exteriorizada a partir da incoerência entre proprietários e não-proprietários dos meios de fabricação, o recurso marxista de eliminação do mercado não vai à acepção de caracterização, e sim de composição entre Estado e sociedade, o conjunto capitalista consistiria em historicamente excedida e, pela conflagração, abolida ao lado do Estado, visto como aparelho político da classe predominante.

Gramsci admoesta em Hegel a diminuição da ideia de coletividade civil a conservação de um domínio contido pelo direito de propriedade,

e em Marx o abatimento economicista do conceito de sociedade civil. De acordo com Gramsci, “o primário promotor a compreender a sociedade civil enquanto ambiente do aparelhamento do costume e a alvitrar um entrosamento multifacetário das coletividades modernas, enquanto influência mútua de composições legais e instituições de diálogo”. (ÁVILA, 1999, p. 85). No entanto, a consideração gramsciana não esquivava da fugacidade que o conhecimento marxista comina às apreciações políticas. A sociedade civil e o ambiente da aquisição da preeminência, mas tem seu desempenho relativizado pela ocupação de modificação da infraestrutura e pela comprimida acepção da política na sociedade pós-revolucionária.

Abaliza-se do setor público pelo seu desempenho descentralizado, sua composição leve e desburocratizada bem como pelo sua relação constante com a população alvo. Os aparelhamentos do público não-estatal têm, em geral, Bandeira de Mello (2006, p. 371) “flexibilidade e celeridade de gestão, proporcionando uma eficácia na concretização de seus objetivos sociais e uma eficiência no emprego dos meios bem superior ao setor público, caracterizado habitualmente pela burocracia e a demora de artifícios administrativos”. Por outro lado, ao contesto do setor privado, regressado para a economia de mercado e fundamentado excepcionalmente em critérios econômicos de operosidade que cada vez mais aceitam um padrão tecnológico poupador de mão-de-obra, o terceiro setor não troca trabalho humano por maquinas, concentrando mão-de-obra num ambiente mais solidário de arrolamentos humanos.

3. O controle social e sua afirmação com a cidadania

Nesse padrão, conhecimento e cidadania regressa apreciações basilares para nortear o desempenho das disposições não-lucrativas, seja regressada para a sociedade, seja para a concretização de companhias com o Estado, em emprego da veemência pública. Consta-se, paradoxalmente, que o mesmo método de globalização que diminui o poder dos Estados nacionais fortalece a coletividade civil, que ativa o grau de disposição do terceiro setor para desempenhar funções sociais que o Estado deixa de preencher e que o negócio jamais desempenhou, nas últimas décadas, o terceiro setor vem-se desenvolvendo de forma formidável.

As entidades interessadas na qualificação de devem atender os objetivos sociais, assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação de forma complementar; promoção gratuita da saúde de forma complementar; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; voluntariado; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo; estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (SOUTO, 2004, p. 207)

Nos Estados Unidos, de combinação com, Souto (2007, p. 309-322) “enquanto o setor privado contrapõe por 80% da economia, e o setor público e responsável por mais de 14% do PIB – Produto Interno Bruto, o terceiro setor coopera com mais de 6% para a economia, sendo responsável por mais de 9% do emprego total”. Para, Garcia (2007, p. 86) “O setor público não-estatal e a única saída presumível das sociedades ante ao desemprego estrutural”. As disposições do setor público não-estatal, tendo continuamente como linha fundamental de atuação o empenho público e a cidadania, suportaram a desempenhar parcerias com o Estado, submerso, algumas ocasiões, a maneira contestatória que as individualizava na década de 80, mas consolidada no panorama sociopolítico como institutos autônomos, cuja individualidade cômoda deve ser adotada.

Abarrotando o vazio desamparado pelo Estado e procurando equilibrar as distinções econômicas e sociais injuriadas pelo procedimento de cultivo das corporações de negócio, o setor público não-estatal tende a desempenhar papel de crescente acuidade. Para isso, chegara manter seus benefícios comparativos de terceiro setor em arrolamento ao Estado, isto

e, flexibilidade de desempenho, tática participativa e maior relação com a população. Além da flexibilização e desburocratização da gestão social, o *domínio* da obra social atua com a racionalidade acessível, isto é, com a conexão da dependência recíproca e do auxílio no provimento de aparelhos públicos. Ao proporcionar a veemência pública com a eficácia administrativa, a produção de benefícios e serviços no setor público não-estatal torna-se mais competente do que no setor estatal ou privado.

Distintas celeridades sociais, sobretudo saúde e educação, aspiram a ser financiadas pelo Estado, mas efetuadas por organizações públicas não-estatais, mais hábeis que o Estado e mais econômicas que o setor privado. A mudança de atividades sociais do Estado para o setor público não-estatal deposita, porém, dificuldades cuja complexidade não deve ser desapreciada. Mencionam-se os riscos de mercantilização e burocratização que pesam sobre tais aparelhamentos ao alcançarem sociedades com o Estado.

A burocracia implica [também] que os indivíduos não se possam inserir na sociedade de acordo com suas necessidades e seu bem-estar pessoal. Daí a relação decisiva entre burocracia e alienação. Nessa ordem de idéias, a alienação é tão necessária quanto o for a burocracia, e não são poucos aqueles que nos afirmam que esta última é um aspecto imutável da tecnologia industrial. A burocracia garante a separação entre produtor e produto, da mesma forma que garante a separação entre homem e natureza por meio do afastamento físico, psíquico e social. (FARIA, 2009, p. 109)

A cidadania alarga lugar fundamental na busca de novo padrão que devera ir além dos obstáculos do Estado tecnocrático e do Estado liberal. Para melhor ampliar esse ponto é correspondente empregar os conjuntos de governabilidade e governança. Governabilidade se alude, em princípio, Rezende (2004, p. 171) “as categorias sistêmicas mais comuns sob as quais se dá o treinamento do poder numa sociedade, tais como as peculiares do regime político, a configuração de governo, os arrolamentos entre os poderes, os aparelhos partidários, o sistema de intermediação de veemência corporativista ou pluralista”. Governança, por outro lado, faz reverência a disposição governativa em acepção ampla, isto é, competência de ação estatal na prática das políticas e na consecução dos alvos coletivos. Aluda-

-se ao adjacente de organismos e métodos para lidar com a extensão participativa e plural da sociedade. Sem abrir mão dos utensílios de controle e gerência, o Estado torna-se mais maleável, apropriado de descentralizar cargos, dilatar encargos e alargar o universo de atores partícipes.

A contemporânea anormalidade de legitimidade do Estado desvenda, no fundo, a conjuntura da democracia representativa parlamentar clássica. Os cidadãos não se adotam mais nas instituições que, por acepção, foram por eles designadas, a democracia, especialmente na América Latina, reside um empecilho entre os desejos de regressar autoritário e as espaçosas transformações institucionais imprescindíveis ao seu aprofundamento. A solidificação da democracia não domina ser percebido sem a reparação do Estado, Rouban (2010, p. 239) “o resgate da legitimidade do Estado transpõe, seguramente, pelo aprimoramento dos aparelhos de governabilidade segundo as categorias históricas e culturais de cada país, a ação estatal desvinculada dos conhecimentos de interesse público, bem comum e culpabilidade pública perde legitimidade”. Apenas o conhecimento da cidadania nos modelos de uma democracia associativa pode contestar as constitutivas negativas do modelo representativo, como a fragilidade dos estabelecimentos, dos partidos, do aparelho eleitoral e do legislativo, além de hipertrofia da autoridade pessoal do presidente.

Constata-se atualmente o esvaziamento do poder público a inércia na prestação de serviços, a falta de caminhos para demonstração de direitos, enfim, a omissão do Estado no acolhimento de imperativos fundamentais mediante políticas sociais essenciais. Majorar a eficácia do Estado não constitui apenas acrescentar a eficácia da máquina burocrática e completar os organismos técnicos de governabilidade. A melhora democrática do Estado demanda aprimorar as categorias de governo do aparelho estatal, apurando as competências de administração e coordenação, mas especialmente redefinindo as afinidades com a sociedade civil mediante a concepção e articulação de canais de negociação entre a coletividade e o Estado.

A essência de caminhos constantes de comercialização junto aos distintos órgãos do Estado consente a institucionalização da participação da cidadania nas disposições governamentais. Distintos países já descrevem com a vivência de conselhos, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, para a laboração de políticas públicas. Abalizam na mesma gerência o funcionamento de câmaras setoriais de

comercialização abarcando atores manifestos e autoridades governamentais, bem como os modelos de orçamento participativo na superfície local. No padrão representativo, os partidos políticos se regressam para a aquisição e precaução do poder. A crescente profissionalização da política e a negociação das empreitadas eleitorais majoram o canal entre mensageiro e representados. São as associações, aparelhamentos e oscilações da sociedade civil que regam com suas exigências a esfera pública, contestando ao poder da mídia, do governo e do mercado. É certo que também advêm novos procedimentos de massificação, dificultando a cidadania funcional mediante, por modelo, o nexo eletrônico de telespectadores. Uma esfera pública democrática agência, porém, uma vida associativa acessível, com a regulação da mídia e do negócio.

A democracia estabelece uma cultura política gestada na liberdade, o conhecimento de ambiente público não pode mais se restringir a visão liberal de um comércio de julgamentos onde os múltiplos empenhos organizados procuram entusiasmar os procedimentos decisórios. No padrão apontado discursivo, de criação habermasiana, Habermas (1997, p. 180) “o domínio público opera como veemência intermediadora entre as investidas acessíveis suscitadas na sociedade civil e as instancias que pronunciam, institucionalmente, as disposições políticas. Não se versa mais de um cerceamento do Estado, sem desígnio de captação, mas de um aparelho de eclusas entre o Estado e a sociedade”. Ao adaptar as eclusas, as absorções acessíveis da sociedade civil completam entusiasmando os empenhos decisórios.

Para concretizar esse desempenho integrativo, a cidadania democrática deve, evidentemente, ser além de um *status* simplesmente legalístico. É cogente que ela se regresse, o componente central de uma cultura política compartilhada. Uma coletividade multicultural só pode conservar conectada se a cidadania democrática não se restringir ao espectro liberal dos direitos políticos, ampliando para compreender direitos culturais e sociais. Se a oscilação socialista, de engenho marxista, completou, quando no poder, miscigenando em totalitarismo, o liberalismo amparou ditaduras autoritárias e habitua contemplar a democracia de configuração instrumental, ela e apropriada enquanto convém a seus empenhos econômicos. A democracia, que é uma estima universal, e empregada como sistema de idéias de grupos influentes, ora, a democracia não é exclusivamente um

regime político com partidos e escolhas livres, especialmente uma forma de essência social.

O Brasil, assim como muitas democracias modernas constituem-se do chamado Estado Democrático de Direito. O conceito de Estado democrático de direito possui dois componentes-chave: democracia e direito e não podem ser separadas. A qualificação democrática significa que as características devem ser analisadas à luz dos princípios democráticos da liberdade, da participação dos cidadãos; a vertente Estado de direito consubstancia-se nos princípios e regras jurídicas, assentado numa juridicidade constitucional. A expressão traduz uma confluência de Estado de direito e democracia traduzindo o imperativo de racionalidade, de funcionalidade jurídica e de respeito aos direitos das pessoas. Assegurar um Estado democrático de direito, conformado por uma Constituição que reflete a aspiração de uma sociedade de pessoas livres e iguais, de modo que não apenas o Estado, como organismo, mas também a própria sociedade civil sejam integrados pelo primado do direito. (NOGUEIRA, 2017, p. 185-202)

Democracia é uma sociedade aberta, que consente sucessivamente a concepção de novos direitos, as oscilações sociais, nas suas batalhas, modificaram os direitos confessados formalmente em direitos legítimos. Os combates por liberdade e igualdade dilataram os direitos civis e políticos da cidadania, designaram os direitos sociais, como para mulheres, crianças, idosos, minorias étnicas e sexuais, pelas batalhas ecológicas, o direito ao meio ambiente hígido. Os grupos afastados poderiam ser consolados mediante políticas individualizadas debatidas publicamente. É sempre por meio do debate político que as demandas giram públicas, permitindo que “os cidadãos desempenhem a colocação de censura e controle do Estado, não só cogita politicamente os múltiplos empenhos e precisões particulares existentes na sociedade” (ALVES, 2013, p. 217). Sujeitos e grupos aparelham-se em agregações, movimentos sociais, sindicatos e partidos, compondo um contra poder social que restringe o poder do Estado.

Uma sociedade democrática não detém de cogitar suas separações e contestações interiores é esta sempre fissurada ao acréscimo dos direitos existentes e a concepção de novos direitos. A cidadania, aguçada

pelos princípios da democracia, se estabelece na concepção de ambientes sociais de combate e na definição de instituições constantes para o procedimento político, constituindo fundamentalmente aquisição e concretização social e política. A cidadania passiva, cedida pelo Estado, se distingue da cidadania ativa em que o cidadão, próprio de direitos e deveres e necessariamente instituidor de direitos para acender originais ambientes de participação política. Inspiram-se na cidadania ativa as escolhas de democracia direta fundamentada, Silva (2005, p. 310) “nos organismos constitucionais de referendo, plebiscito, iniciativa popular, probabilidade de revogação de encargos, requisição de prestação de contas, asseverando assim complementaridade entre representação política tradicional e participação popular direta”.

Esse tipo de compreensão, constituída no dinamismo da concepção e liberdade de novos sujeitos e novos ambientes públicos, ultrapassaria a visão liberal do padrão do cidadão patriota a sugerir para toda a sociedade, como se ela navegasse homogênea e unidimensional. A cidadania insinuaria, pois a união cogente entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de diálogo de massa. Se o amplo acontecimento político do século xx foi ter estabilizado a democracia, é também fato que a legitimação do Estado, com fundamento característico na democracia representativa, se exauriu pelo seu crescente distanciamento da multiplicidade absoluta da sociedade. A política subordinou-se a capitalização, contida por um setor financeiro que procura fortuna sem produção. Nessas categorias, o poder político do Estado não detém de submergir legitimidade. Na América Latina, o alargamento econômico não amortizou as disparidades sociais, a intensificação ininterrupta da pobreza e o melancólico espetáculo do infortúnio arrastaram a um procedimento de vulgarização do aborrecimento.

Aos recusados que foram eliminados do mercado de trabalho vem acoplar as novas gerações que nele jamais entrarão. O Estado e democrático para as zonas civis do ajuste social e fascista para as zonas brutais da supressão social. A igualdade que o liberalismo protege no domínio jurídico-político deve ser desenvolvido para os comandos econômicos e sociais. Conforme, Pochmann, (2006, p. 116) “solidariedade necessita ser exercitada na contenda e não exclusivamente entre iguais, daí a acuidade de reivindicar igualdade quando a contestação inferioriza, e o direito a

diferença quando a igualdade descaracteriza”. A cidadania ordena novas configurações de aparelhamento do Estado democrático, que consentiria de ser utensílio predominante de representação das desigualdades socioeconômicas para contornar-se utensílio de regulação, norteando as afinidades entre os sujeitos sociais com vistas a superação de desigualdades.

Assim se tem um Estado público regulador, ajuizado pelos cômodos cidadãos, a transparência e o controle social do Estado pela sociedade civil só podem ser garantidos mediante o acordo das coevas instituições com a adoção das estruturas de parecer, referendo, plebiscito e outras configurações de participação direta, por meio de estabelecimentos consultistas que facultam enviar até mesmo a estruturação e ao domínio dos fundos públicos.

CONCLUSÃO

A essência de um ambiente público com descentralização estatal é qualidade imprescindível da democracia contemporânea, que, suporta atualmente uma densa conjuntura de legitimidade, encarar a provocação de aprimorar os aparelhos de governabilidade e designar novas composições de governança é condição para suplantar o colapso atual da democracia representativa. A recuperação da legitimidade do Estado estar sujeito da democratização de suas criações, os parlamentos e os partidos políticos submergiram legitimidade ao se limitaram nos padrões institucionais esquematizados e atinados pela elite política, afastando-se das absorções comunicativas originária da coletividade civil. A melhora das criações estatais promove, assim, organismos que garantem a participação direta dos cidadãos.

O controle social tem consistido em tradicionalmente ser tomado como a ampliação da competência de influência da sociedade sobre o Estado, com o aumento dos aparelhamentos públicos não-estatais, aparece o imperativo de um comando constituído democraticamente para explicar e adequar esse terceiro setor. O controle social transpõe a ter duplo caráter, apurar estruturas de controle da sociedade sobre o Estado e arquitetar configurações de controle da sociedade sobre a sociedade, em que são visíveis nos conselhos sociais. A dupla extensão da esfera pública não-estatal de um caminho, o controle social do Estado e a ação coletiva para a asse-

veração de direitos e identidades culturais; de outro, o cultivo de bens e serviços públicos depara seu embasamento último e consequente comum na importância de cidadania.

É a cidadania que abastecera a fundamental concepção de uma nova institucionalidade política, onde a sociedade civil impendera função central na edificação de um recinto público democrático, única fonte presumível de governabilidade e legitimidade do aparelho político. Os lugares públicos não-estatais são palcos de negociação entre as criações políticas e as questões coletivas, conexo as colocações de governo e a desenho de desordem, como mediações entre o Estado e a sociedade, esses ambientes públicos promovem simultaneamente engenhos de aspecto e participação. Ambos são cogentes a vivência da democracia nas sociedades intrincadas e ao domínio democrático do Estado pela sociedade, garantindo-se a declaração do anseio político dos cidadãos, e não somente a veemência do negociante ou o anseio do sublime.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Formação da Teoria do direito administrativo no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 229.

ALVES, Fernando Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 217.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**. Niterói: Impetus, 2009, p. 142 .

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **O direito público em tempos de crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 85.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 371.

CONTIGLI, Flávia Couto de Oliveira. A necessidade da efetividade da participação popular e do controle social na administração pública para a consolidação do processo democrático brasileiro. **Direito**

administrativo e gestão pública I. [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br> em publicações>. Acesso em: 16 de ago. 2019, p. 14.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Poder de polícia:** compreensão contemporânea do instituto e discussão sobre a possibilidade de delegação de seu exercício a entes privados. Ribeirão Preto: IELD, 2014, p. 134.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**, In: Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 1, 2003, p. 128-139.

----- . **Uso privativo de bem público por particular.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 207

FARIA, J. H. **Gestão participativa:** relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009, p. 109.

GARCIA, Flavio Amaral. As microempresas e as empresas de pequeno porte nas licitações públicas – aspectos polêmicos. **Licitações e contratos administrativos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 86.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia.** Entre Facticidade e Validade. (v. I e II) Trad. Flávio Sibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 180.

HARGER, Marcelo. **Princípios constitucionais do processo administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 162 .

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 12. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 389.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo.** 16. ed. Forense, 2014, p.257

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais.** São Paulo: Método, 2011. p. 114

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003. Disponível em: <www.scielo.br> Acesso em: 22 agosto 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Ativismo judicial, pragmatismo e capacidades institucionais: as novas tendências do controle judicial dos atos administrativos. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 39, p. 1-40, 2012.

POCHMANN, M. **Proteção do rendimento e Inclusão social**: uma abordagem integrada, em São Paulo (2001-2004). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 116

REZENDE, F.C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004. P. 171.

ROUBAN, L. **Politização da administração pública**. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010, p. 239.

SANTOS, Bruno Grego dos. **Transação extrajudicial na Administração Pública**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 92.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 25^a ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 310

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Igualdade e competitividade em face de participação de cooperativas nas licitações. **Direito administrativo em debate**. 2.^a série. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 309-322.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 135.

INTEGRALIDADE COMO ANALISADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS-SOCIAIS E DOS MODELOS DE ATENÇÃO À SAÚDE/DA ASSISTÊNCIA EM SAÚDE

Fabiana Nunes Merhy-Silva

Os objetivos do presente artigo-capítulo-intervenção são:

1. Apontar alguns marcos regulatórios e conceituais da integralidade.
2. Citar alguns debates sobre a temática da integralidade.
3. Explicitar a centralidade da integralidade na *Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador*/RENAST-SUS.
4. Apresentar um breve estado da arte sobre a integralidade bem como práticas inéditas que estimulam a produção/construção (coletiva) da integralidade.

É o conceito de *integralidade da assistência à saúde do indivíduo/pessoa* que conforma o sistema de saúde como uma rede (Castells, 1999; Fleury, 2002) de serviços e relações (Santos;Andrade, 2013a:p.23).

1. alguns marcos regulatórios e conceituais da integralidade

Alguns marcos regulatórios e conceituais da integralidade são:

- Constituição de 1988: art.198, II, da CF⁵⁵

55 “O que é integralidade? Poderíamos dizer, numa primeira aproximação, que é uma das

- Art.7º, II, da Lei nº 8080/90
- Decreto 7.508 art. 20

“Quanto à integralidade – [que tem sido denominada] de *matriz da organização do SUS em rede integrada e regionalizada* –, o decreto [7.508] dela cuidou ao dispor em seu art. 20, que a integralidade se inicia e se completa na rede de atenção à saúde mediante referenciamento do cidadão na rede regional e interestadual” (Santos e Andrade, 2013b:p.63).

“Outro ponto é o conteúdo da integralidade que surge no decreto como a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde – RENASES, que compreende todas as ações e serviços que o SUS oferece ao cidadão para atendimento da integralidade da assistência à saúde. A integralidade está definida na Lei 8.080, de 1990, em seu art. 7º, II, e no decreto, em seu art. 20, dando-lhe conteúdo mediante a RENASES. A RENASES se constitui na forma de tornar público o padrão de integralidade do SUS para com o cidadão. A integralidade tem contornos jurídicos e limites os quais devem ser definidos pelo Estado-Sociedade e tornada pública pela RENASES” (Santos e Andrade, 2013b:p.63).

1.1. Integralidade é...

Albuquerque e Stotz (2004) apresentam uma versão interessante do conceito de integralidade: “(...) *integralidade como um princípio pelo qual as ações relativas à saúde devem ser efetivadas*, no nível do indivíduo e da coletividade, *buscando atuar nos fatores determinantes e condicionantes da saúde, garantindo que as atividades de promoção, prevenção e recuperação da saúde sejam integradas*, numa *visão interdisciplinar* que incorpore na prática o conceito ampliado de saúde” (Albuquerque e Stotz, 2004:p.263. Grifos nossos).

O conceito ampliado de saúde ao qual aí se referem é o anunciado na Carta de Ottawa por considerar o “*âmbito da política*” como central para a garantia da saúde. Em suma, “o *princípio da integralidade do SUS diz respeito*

diretrizes básicas do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Constituição de 1988. De fato, o texto constitucional não utiliza a expressão integralidade; ele fala em “**atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais**” (BRASIL, 1988, art. 198). Mas o termo *integralidade* tem sido utilizado correntemente para designar exatamente essa diretriz” (Mattos, 2001:p.39).

tanto à atenção integral em todos os níveis do sistema, como também à integralidade de saberes, práticas, vivências e espaços de cuidado” (Ministério da Saúde, 2007. Grifos nossos).

“A integralidade não é apenas uma diretriz do SUS definida constitucionalmente. Ela é uma “bandeira de luta”, parte de uma “imagem objetivo”, um enunciado de certas características do sistema de saúde, de suas instituições e de suas práticas que são consideradas por alguns (eu diria, por nós) desejáveis. (...)” (Mattos, 2001: p. 41). Integralidade também pode ser vista como **princípio integrador de políticas e programas, visando a interdisciplinaridade e a intersetorialidade** (Pinheiro & Mattos, 2001, 2003 e 2005; Vasconcelos & Morgado, 2005).

O *princípio da integralidade* corresponde a uma das “bandeiras” de luta do Movimento Sanitário que atravessa o processo de institucionalização da Constituição Federal de 1988, bem como do SUS, – palco da construção dos sentidos da integralidade que passa pela (re)construção dos sentidos do trabalho na produção do cuidado. Este exercício envolve mudanças entre as/nas ações gestor-trabalhador-usuário, principalmente no que tange à *micropolítica do trabalho* (Merhy, 1997; 2002 e 2004), onde o resgate da autonomia dos trabalhadores é ponte para que estes se reconheçam enquanto sujeitos do processo de trabalho (*trabalho vivo*)⁵⁶ contribuindo para uma (*re*)organização do trabalho em saúde [que leve em conta que saúde é uma produção que abrange a saúde dos trabalhadores e dos usuários (Merhy-Silva, 2012:p.26)].

“No texto constitucional tem-se ainda que o sistema sanitário brasileiro encontra-se comprometido com a integralidade da atenção à saúde, quando suas ações e serviços são instados a trabalhar pela promoção, proteção e recuperação da saúde, com a descentralização e com a participação social” [Ministério da Saúde/ PNPS, 2006/2010: p.13].

A “*integralidade* passou a abranger outras dimensões, aumentando a responsabilidade do sistema de saúde com a qualidade da atenção e do cuidado. A integralidade implica, além da articulação e sintonia entre as estratégias de produção

56 O argumento central das discussões em torno do agir em saúde (Merhy *et al.*, 1997; Merhy, 2002; Merhy *et al.*, 2004) é que a produção de saúde é atravessada pela micropolítica do *trabalho vivo* – o qual, precisa ser resgatado. Aqui temos um mix de referenciais apropriados pelo “Movimento Sanitário”: a micropolítica tomada de empréstimo do “Movimento Institucionalista”, enquanto a categoria trabalho vivo é oriunda do marxismo.

da saúde, na ampliação da escuta dos trabalhadores e serviços de saúde na relação com os usuários, quer individual e/ou coletivamente, de modo a deslocar a atenção da perspectiva estrita do seu adoecimento e dos seus sintomas para o acolhimento de sua história, de suas condições de vida e de suas necessidades em saúde, respeitando e considerando suas especificidades e suas potencialidades na construção dos projetos e da organização do trabalho sanitário” [Ministério da Saúde/PNPS, 2006/2010: p.13. Grifos nossos].

“A integralidade é tomada como eixo para propor e apoiar as necessárias mudanças na formação de profissionais, já que implica uma compreensão ampliada da saúde, a articulação de saberes e práticas multiprofissionais e interdisciplinares e a alteridade com os usuários para a inovação das práticas em todos os cenários de atenção à saúde e de gestão setorial” (Ceccim & Feuerwerker, 2004: p.1410).

2. alguns debates sobre a temática da integralidade

Dentre as dimensões que têm sido alvo de debates sobre a temática da integralidade situamos: a capacidade das políticas governamentais em produzirem ordenação do sistema de saúde; a organização dos serviços de saúde, buscando garantir acesso e resolutividade em cada situação assistencial; a capacidade dos trabalhadores em saúde de gerar acolhimento e desfragmentar o atendimento prestado aos usuários a partir dos saberes e práticas tecidos no cotidiano dos serviços (Pinheiro & Mattos, 2001; Cecílio & Merhy, 2003; Pinheiro & Mattos, 2003; Ferla, Ceccim & Pelegrini, 2003: p. 62-63).

Ao realizar uma investigação sobre os diversos sentidos do termo integralidade no contexto da luta pela reforma sanitária no Brasil, Mattos identificou pelo menos três conjuntos de sentidos: [1] “Um primeiro aplicado a características de políticas de saúde ou de respostas governamentais a certos problemas de saúde. Aqui, a integralidade se referia sobretudo (Mattos, 2004: p. 1411) à abrangência dessas respostas governamentais, no sentido de articular ações de alcance preventivo com as assistenciais. [2] Um segundo conjunto de sentidos era relativo a aspectos da organização dos serviços de saúde. [3] Um terceiro era voltado para atributos das práticas de saúde. Ocup[a]-[se] neste texto [Mattos, 2004: p.1411-1416] fundamentalmente desse último conjunto de sentidos, embora também tangenci[e] alguns dos sentidos relativos à organização dos serviços” (Mattos, 2004: p. 1412).

A polissemia atrelada à integralidade, enquanto “imagem-objetivo” (Mattos, 2001: p. 41) é também denominada por outros autores-atores *Saúde Paidéia* (Campos, 2000, 2003 e 2006; Campos & Onocko Campos, 2006) –, significando a retomada de um conceito grego que pode ser traduzido por desenvolvimento/“formação integral do ser humano” (Campos, 2003: p.16).

Cecílio & Merhy (2003) consideram a integralidade do cuidado como eixo da gestão hospitalar. Os autores subdividem a integralidade em:

1. A integralidade do cuidado *no* hospital: o cuidado como síntese de múltiplos cuidados

“(...) o tema da integralidade do cuidado no hospital, como nos demais serviços de saúde, passa (...) *pelo aperfeiçoamento da coordenação do trabalho de equipe como um tema para a gestão hospitalar*” (Cecílio & Merhy, 2003:p.198-199. Grifos nossos).

2. O hospital no “sistema de saúde”: o outro ângulo da integralidade

“A integralidade do cuidado de que cada pessoa real necessita frequentemente transversaliza todo o “sistema”. Não há integralidade radical sem a possibilidade de transversalidade. *A integralidade do cuidado só pode ser obtida em rede*. Pode haver algum grau de integralidade focalizada quando uma equipe, em um serviço de saúde, através de uma boa articulação de suas práticas, consegue escutar e atender, da melhor forma possível, (Cecílio & Merhy, 2003:p.199) as necessidades de saúde trazidas por cada um (Cecílio, 2001). Porém, *a linha de cuidado pensada de forma plena atravessa inúmeros serviços de saúde*. O hospital pode ser visto como um componente fundamental da integralidade do cuidado prestada de forma ampliada, como uma estação no circuito que cada indivíduo percorre para obter a integralidade de que necessita” (Cecílio & Merhy, 2003:p.200. Grifos nossos).

Franco & Magalhães Júnior (2004) propõem a organização das linhas de cuidado como uma forma de integralidade na assistência à saúde. “Em 2003, a questão da integralidade de atenção à saúde, no projeto “BH-VI-DA:Saúde Integral”, passa a ser vista sob o aspecto não apenas da organi-

zação dos recursos disponíveis, mas especialmente do *fluxo do usuário para o acesso a eles*. Para garantir a integralidade é necessário operar mudanças na produção do cuidado, a partir da rede básica, secundária, atenção à urgência e todos os outros níveis assistenciais, incluindo a polêmica atenção hospitalar” (Franco & Magalhães Júnior, 2004:p.125-126. Grifos nossos).

“*Desenvolver as linhas do cuidado e colocá-las operando é uma inovação nas propostas assistenciais do SUS*. Sendo uma (...) experiência de radical integralidade na atenção à saúde, propôs-se organizá-las no ‘BH-VIDA:Saúde Integral’, inicialmente nas seguintes áreas: Atenção ao Idoso, Saúde da Criança, Saúde Materna, Atenção ao Agudo, Atenção às Doenças Cardiovasculares e Saúde Bucal” (Franco & Magalhães Júnior, 2004:p.131).

Pinho et al. (2007) realizaram uma revisão importante das diferentes “concepções trazidas em parte da literatura da área da saúde acerca do conceito de integralidade, que vem fundamentando o saber e o fazer no contexto de cuidados à saúde coletiva. [Tomaram] como referência um recorte da literatura no período de 1990 a 2006. Evidenciaram pois, 04 eixos de discussão, sendo eles: [1] integralidade e suas concepções teórico-filosóficas. [2] análise/avaliação da integralidade na saúde coletiva. [3] a integralidade como princípio norteador de saberes e práticas no cuidado em saúde e [4] a formação profissional na perspectiva do atendimento integral [Ceccim & Feuerwerker, 2004]. [Verificaram que] a abordagem teórica dos estudos acerca da integralidade não se reduz apenas à atenção em saúde nos diferentes níveis de complexidade, mas tem propiciado a construção de novos saberes e práticas considerando a dimensão tecno-estrutural dos serviços de saúde, das relações interpessoais e dos processos de trabalho” (Pinho et al., 2007: p. 835).

3. renast: retomada do princípio da integralidade no sus?

Por princípio – o da integralidade –, a **Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador/RENAST-SUS** é uma estratégia de construção de rede em saúde que se propõe a incluir/incorporar a Saúde do Trabalhador no cotidiano do SUS (Merhy-Silva, 2012/2014 a e b:p.69).

A RENAST coloca o princípio da integralidade do SUS e a Saúde do Trabalhador no centro das atenções da produção de saúde (Merhy-Silva, 2011). Explicitar a centralidade da integralidade na RENAST-SUS, re-

quer deixar claro que tal “centralidade apoia-se na integralidade da atenção à saúde, no trabalho em equipe e no conhecimento do SUS como **política pública**” (Pinheiro et al., 2014:p.319).

Ao demonstrar diversas contribuições de abordagens psicossociais, da Clínica Ampliada e do Apoio Matricial (Análise Institucional) no processo de expansão da RENAST-SUS (2001-2011), a *avaliação formativa sustentada numa pesquisa-intervenção* (Merhy-Silva, 2012a) coloca a produção do nexo e do pós-nexo causal processos de trabalho e processos saúde-doença mental como centro da atenção integral à Saúde do Trabalhador e à Saúde Mental. Ao sinalizar um *gap assistencial* entre a RENAST-SUS e a Rede de Atenção Psicossocial/RAPS-SUS [especificamente entre os CERESTs (Centros de Referência em Saúde do Trabalhador), as Vigilâncias em Saúde e o(s) Centros de Atenção Psicossocial(ais)/CAPS] – não há produção do cuidado pós-nexo nos serviços investigados –, o *analizador*⁵⁷ *pós-nexo*⁵⁸ marca que a *integralidade* das ações de prevenção e promoção à saúde, assistência/atenção, vigilância à Saúde do Trabalhador, educação permanente, educação popular e controle social em Saúde do Trabalhador requer continuidade das intervenções tecidas através da RENAST.

Neste sentido, salientamos alguns de nossos projetos-intervenções de pós-doutorado, que foram propostos e aprovados por vários programas de Pós-Graduação em Saúde Coletiva e Psicologia (Merhy-Silva,

57 Nos trabalhos socioanalíticos são privilegiados fatos, falas e acontecimentos que possam produzir rupturas nos modos *naturalizados* de lidar com o cotidiano – ou seja, os *analisadores* – “*acontecimentos*; ou *fenômenos reveladores* e ao mesmo tempo *catalisadores*; *produtos de uma situação que age sobre ela*” (Lourau, 1977 e 2004b, p.69; Lapassade, 1973 e 1979; Rodrigues & Souza, 1991; Rodrigues, 1992; 1999; 2004; Barros & Brasil, 1992; Barembliitt, 1998). Os analisadores permitem a análise pois revelam “a especificidade da instituição na qual se encontra” (Hess & Authier, 1994, p.79) e o “trabalho dos *analisadores* é que precede e funda o trabalho de análise” (Lapassade, 1973, p.39). Enquanto dispositivo artificial/“natural” ou construído, o analisador – aquilo que produz análise –, por ser a via de mediação, facilita a apropriação e popularização da análise (Ardoino & Lourau, 2003, p.24). Para uma maior contextualização acerca dos debates e discussões quanto aos analisadores, ver Lourau (1977, 2004), Barembliitt (1998), Rodrigues (1991, 1992, 2004), Martin (2004), L’abbate (2004), Pereira (2005), Merhy-Silva (2008).

58 Merhy-Silva trabalha a *produção do nexo e do cuidado pós-nexo causal*, correlacionando os processos de trabalho e processos saúde-doença mental como centro da atenção integral à Saúde do Trabalhador e à Saúde Mental de trabalhadore(a)s e usuários do SUS, SUAS etc.

2015; 2015-2016; 2018; 2018-2019) . Estes, serão pauta de nosso próximo subitem.

4. Apresentação de um breve estado da arte sobre a integralidade, bem como práticas inéditas que estimulam a produção-construção (coletiva) da integralidade

Uma revisão bibliográfica “suficientemente boa” a respeito da temática da integralidade permite-nos situar tais produções e pesquisas principalmente a partir do *Laboratório de Pesquisas e Práticas de Integralidade em Saúde/LAPPIS* sediado no Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro/IMS-UERJ e que integra a *Rede Multicêntrica de Pesquisa Incubadora da Integralidade* (Pinheiro; Mattos et al., 2001; Mattos, 2003; Albuquerque & Stotz, 2004; Pinheiro; Mattos et al., 2003; Mattos, 2004; Pinheiro; Mattos et al., 2005a e 2005b; Ministério da Saúde, 2005; Henriques, 2005; Silva Junior et al., 2006; Pinheiro; Ceccim; Mattos et al., 2006; Pinheiro; Ferla; Mattos et al, 2006; Cecílio e Matsumoto, 2006; Pinheiro; Mattos et al., 2007; Spink, 2007; Pinheiro; Mattos et al., 2008; Pinheiro, s/d; Merhy-Silva, 2011a e 2011b; Pinheiro et al., 2012; Gomes & Koifman, 2012; Pinheiro et al., 2014a; Pinheiro et al., 2014 b; Pinheiro et al., 2016; Pinheiro; Gerardt; Asensi et al., 2017).

Dentre os desafios postos pelo estado da arte sobre integralidade, é importante considerar a integralidade como princípio do direito à Saúde; a integralidade como meio de concretizar o direito à Saúde; a “*integralidade como eixo prioritário de uma política de saúde, ou seja, como meio de concretizar a saúde como uma questão de cidadania*”; a *integralidade como fim na produção da cidadania do cuidado* (Pinheiro, s/d. Grifos de Merhy-Silva, 2018).

A nosso ver, a integralidade da atenção à saúde do/no SUS – seja esta definida como um princípio que “*diz respeito tanto à atenção integral em todos os níveis do sistema, como também à integralidade de saberes, práticas, vivências e espaços de cuidado*” (MS, 2007. Grifos de Merhy-Silva, 2012) ou [integralidade] vista como **princípio integrador de políticas e programas, visando a interdisciplinaridade e a intersetorialidade** (Pinheiro & Mattos, 2001, 2003 e 2005; Vasconcelos & Morgado, 2005. Grifos de Merhy-Silva, 2016), precisa ser tomada enquanto um “*analisador*” (Lou-

rau, 1970 e 1977; Lapassade, 1973; Hess & Authier, 1994; L'abbate, 2004; Merhy-Silva, 2008) dos modelos de atenção à saúde, da organização do trabalho e dos processos de trabalho no cotidiano dos serviços.

Pinheiro et al. (2014a) abordaram *práticas de Apoio e a Integralidade no SUS como uma estratégia de rede multicêntrica de pesquisa*. Os autores *visaram* “compreender, a partir da análise das experiências existentes, os mecanismos de inserção desse apoio capazes de considerar os seguintes aspectos: 1) os diversos contextos e especificidades locais e regionais do território nacional; 2) os desafios concernentes aos objetos específicos da programação e das estratégias das políticas de saúde; 3) *a materialização da integralidade do cuidado como condição de efetivação do direito humano à saúde*; 4) *a relação entre integralidade e apoio como eixo orientador das atividades e ações, que permite aproximar as diferentes áreas programáticas e a gestão das políticas de saúde*” (Pinheiro et al., 2014:p.318. Grifos nossos).

Já o estado da arte/estado do conhecimento sobre políticas públicas e sociais (Guimarães, 1986; Gobert & Muller, 1987; Veronese, 1999; Ministério da Saúde, 2001; Höfling, 2001; Höfling, 2001; Cunha & Cunha, 2002; Paim, 2003; Souza, 2003a; Souza, 2003b; Ministério da Saúde/PNH, 2004; Pedrosa, 2004; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/PNAS, 2004; Ministério da Saúde, 2006; Souza, 2006; Boneti, 2006; Bosi & Uchimura, 2006: Bosi; Mercado-Martinez et al., 2006; Ministério da Saúde, 2007; Belloni *et al.*, 2007; Saadallah, 2007; Merhy-Silva, 2008a; Merhy-Silva, 2008b; Merhy-Silva & Mourão Vasconcelos, 2008a; Merhy-Silva & Mourão Vasconcelos, 2008b; CREPOP-CFP, 2007/2008a; CREPOP-CFP, 2008b; Ministério da Saúde, 2009; Santos-Filho, 2009; Merhy-Silva, 2009a; Lobato, 2009; Ferreira, 2007/2010; Cruz & Guareschi, 2009/2010; Rodrigues, 2010; Ferreira Neto, 2011; Kind e Ferreira Neto, 2011; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Previdência Social, 2011; Merhy-Silva, 2011; Ramos & Schabbach, 2012; Cruz; Guareschi et al., 2012/2014; Merhy-Silva, 2012a; Merhy-Silva, 2013; CREPOP-CFP, 2013a; CREPOP-CFP, 2013b) tem como elemento primordial a necessária e urgente necessidade de promoção da intersetorialidade e intrasetorialidade entre políticas públicas-sociais e campos, práticas, dispositivos e abordagens psicossociais e transdisciplinares na produção de saúde coletiva, na produção de subjetividade(s), de saúde mental e de autonomia de e para sujeitos e grupos.

Este desafio se alinha à construção de clínica ampliada e de apoio matricial e institucional e à construção de integralidade na produção do cuidado-atenção-gestão e ratifica a afirmação de Cecílio & Merhy (2003): “A INTEGRALIDADE DO CUIDADO SÓ PODE SER OBTIDA EM REDE” (Cecílio & Merhy, 2003:p.199).

Após sintetizar o estado da arte sobre a integralidade, vejamos algumas de nossas práticas inéditas que têm estimulado a produção/construção (coletiva) da integralidade.

A seguir, focaremos em nossos Projetos de Pós-doutorado aprovados (Merhy-Silva, 2015; 2015-2016; 2018; 2018-2019):

✓ *Produzindo Integralidade das ações entre Políticas Públicas, Saúde do Trabalhador e Saúde Mental* (Merhy-Silva & UFJF, 2015⁵⁹; Merhy-Silva & PGBIOS-UFF⁶⁰, 2015-2016; Merhy-Silva & PUC⁶¹-Minas, 2018; Merhy-Silva; Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas/FCM do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, 2018).

✓ *Apoio Matricial e Apoio Institucional: Rede de Suporte Mútuo aos Trabalhadore(a)s-Usuários e Trabalhadore(a)s da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador-Sistema Único de Saúde/RENAST-SUS, da Rede de Atenção Psicossocial/RAPS-SUS e do Sistema Único de Assistência Social/SUAS* [Projeto-intervenção de Pós-doutorado desenvolvido através do Departamento de Saúde Coletiva da FCM-UNICAMP (Merhy-Silva & Campos, G. W.S.; UNICAMP, 2019)].

59 Aprovada para a supervisão do pós-doc com o Dr. Márcio Bastos [Edital PPGSC-UFJF/PNPD no Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF (UFJF, 2015)].

60 Aprovada para a supervisão do pós-doc com o Dr. Túlio Batista Franco (Programa de Pós-Graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva/PGBIOS- UFRJ, FIOCRUZ, UERJ e UFF, 2015-2016).

61 Aprovada para a supervisão do pós-doc com o Dr. João Leite Ferreira Neto no Programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* em Psicologia da PUC-Minas, área de concentração: Processos de Subjetivação (Edital Nº 03/17 – Seleção de bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado/PNPD-CAPEs, PUC-Minas,2018).

Os objetivos gerais e específicos destes projetos-intervenções foram:

- Produzir *integralidade* das ações entre políticas públicas, Saúde do Trabalhador e Saúde Mental através de pesquisa-intervenção.
- Buscar Apoio Institucional à “*Rede de Suporte Mútuo aos Trabalhadore(a)s-Usuários e Trabalhadore(a)s da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador-Sistema Único de Saúde/RENAS-T-SUS, da RAPS-SUS e do Sistema Único de Assistência Social/SUAS*” no Departamento de Saúde Coletiva/DSC da Faculdade de Ciências Médicas/FCM da UNICAMP e prestar Apoio Matricial aos projetos e intervenções do referido departamento e dos respectivos sistemas.

Objetivo(s) específico(s):

1. a) Especificamente, colaborar no desenvolvimento da pesquisa-intervenção “*Avaliação de implementação do Método Balint Paidéia na formação profissional para a Atenção Primária à Saúde/APS*”⁶² (Campos, 2018) vinculado ao Grupo de Pesquisa “Coletivo de Estudos e Apoio Paidéia” do DSC-FCM-UNICAMP.

a.1.1. Coavaliar a implementação e o impacto do Método Balint Paidéia na formação profissional para a APS (Starfield, 2002) por meio da implementação de um *Curso de Especialização em Saúde da Família* em dois municípios brasileiros.

a.1.2. Disponibilizar e intervir com os dispositivos que compõem a “*Rede de Suporte Mútuo aos Trabalhadore(a)s-Usuários e Trabalhadore(a)s da RENAST-SUS, da RAPS-SUS e do SUAS*” para qualificar a APS (Núcleos de Apoio à Saúde da Família/NASFs e Estratégia de Saúde da Família/ESF em Campinas-SP), a RAPS, a RENAST e a rede SUAS em Juiz de Fora-Minas Gerais.

1. b) Avaliar o processo de institucionalização da “*Rede de Suporte Mútuo aos Trabalhadore(a)s-Usuários e Trabalhadore(a)s da RENAST-*

62 Projeto do supervisor, Dr. Gastão Wagner de Sousa Campos, aprovado e financiado pelo CNPQ, chamada MS-SCTIE-Decit/CNPQ nº 12/2018 – Pesquisas de inovação em saúde).

-SUS, da RAPS-SUS e do SUAS” na luta pela Saúde Mental do(s/as) Trabalhador(es/as) pré e pós-nexo causal como inovação na formação em saúde.

b.1. Co-avaliar, junto ao Coletivo Paidéia (UNICAMP) o Apoio Matricial entre redes [a já citada, a RENAST-SUS, a RAPS-SUS, a rede de Atenção Básica (nos NASFs) e a rede SUAS].

2. Apoiar matricialmente a construção de *integralidade* entre a *Política Nacional de Saúde Mental* (Ministério da Saúde, 2001), a *Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão*/HumanizaSUS (Ministério da Saúde, 2004), a *Política Nacional de Promoção da Saúde* (Ministério da Saúde, 2006a), a *Política Nacional de Atenção Básica* (Ministério da Saúde, 2006b), a *Política Nacional de Educação Permanente* (Ministério da Saúde, 2009 a), a *Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – ParticipaSUS* (Ministério da Saúde, 2009b), a *Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho/do Trabalhador* (Ministério da Saúde et al, 2011), entre outras.

3. Promover *integralidade* das ações de prevenção e promoção à saúde de trabalhadore(a)s e usuários da RAPS-SUS e da RENAST-SUS.

4. Apoiar processos de implementação de políticas públicas e sociais através de dispositivos e abordagens psicossociais⁶³ e estratégias de empoderamento (Vasconcelos, 2003) de usuários-trabalhadore(a)s e trabalhadore(a)s do SUS e do SUAS.

63 Abordagens psicossociais como “uma área de conhecimento cujo objeto é a interseção de fenômenos psicológicos, sociais, biológicos e ambientais, formando um *campo aplicado* – ou seja, que [se] utiliza de conhecimentos das ciências básicas com claros objetivos de [sentir]-pensar, planejar [e] executar intervenções nos vários campos profissionais ou de política pública envolvidos” (Vasconcelos, 2008c:p.13.Grifo nosso). A pluralidade, multidimensionalidade e inter(trans)disciplinaridade que caracterizam o “campo das abordagens psicossociais” justifica a nomeação do campo no plural, sendo este atravessado por diferentes paradigmas e “*marcado inexoravelmente por um engajamento ético e político nas lutas dos vários movimentos sociais populares e seus projetos históricos, bem como na construção de políticas sociais universais e marcadas pelos princípios da integralidade, intersetorialidade e ampla acessibilidade, como direito do cidadão e responsabilidade do Estado*” (Vasconcelos, 2008c:p.13).

5. Através do Apoio Matricial e da Clínica Ampliada propiciar a prática de abordagens psicossociais para ampliar o controle e a participação social para o fortalecimento do SUS e monitoramento das políticas públicas na saúde.
6. Construir educação permanente e educação popular em saúde na integração ensino-serviços [Incluindo Comissão de Integração Ensino-serviço (Portaria GM/MS nº 1.996, de 20 de agosto de 2007)].
7. Demonstrar que, ao desenvolver apoio matricial e institucional com aluno(a)s-trabalhadore(a)s, usuários-trabalhadore(a)s e trabalhadore(a)s de CERESTs-RENAST e CAPS-RAPS, se produz cuidado na linha de produção em saúde mental do(a)s trabalhadore(a)s, a fim de *transformar* indicadores de adoecimento em saúde mental do trabalhador em integralidade de ações em saúde do trabalhador. Esta integração ensino-serviço(s) alia *intervenções e supervisões socioanalíticas*⁶⁴ na construção da clínica ampliada e

64 As supervisões socioanalíticas também tem sido um dispositivo potente na construção do Apoio Matricial em saúde (Campos, 1998; 1999;2001; 2003; Campos e Domitti, 2007; MS, 2004). Além das já enfatizadas supervisões administrativas (visando monitoramento de ações/resultados) e supervisão técnica/profissional (“visando o aprimoramento teórico, técnico e operativo, e o estudo de casos de usuários e de situações coletivas”) já em andamento, tais dispositivos devem ser capazes também de viabilizar a supervisão estratégica (“que problematiza a inserção da equipe e dos serviços no âmbito mais amplo dos caminhos estratégicos da política setorial específica e da rede de outras políticas e programas de outras áreas”); a supervisão institucional (“que busca elaborar os conflitos, as relações de poder e os atravessamentos que perpassam as equipes e os serviços”); e o que os autores chamaram de “supervisão de suporte pessoal” (no sentido de buscar elaborar o sofrimento psíquico do trabalho entre os membros das equipes). De acordo com os apontamentos levantados por estes autores, vale lembrar que a supervisão socioanalítica (Martin, 2000; Martin, 2004) é composta pelo campo de análise e campo de intervenção e que para ilustrar esta ideia de enquadramento da supervisão socioanalítica, Martin (2000) recorre ao que acontece com as bonecas russas que se vão encaixando umas dentro das outras para referir-se aos enquadres (socioanalítico, das instituições que estão sendo analisadas, da supervisão, etc.). Merhy-Silva (2006a) marca que as dimensões da(s) intervenção(ões) envolve a dimensão socioanalítica da “super-visão(?)” [que é atravessada por diferentes implicações ao apontar a supervisão como instituição (Coimbra; Benevides-Barros & Lobo, 1991)]; a dimensão da gestão (que abarca o espaço de gestão como intervenção) e a dimensão pedagógica (que combina autoanálise com auto-co-gestão). Frente à complexidade do trabalho em saúde, as supervisões socioanalíticas (= Análise Institucional Interventiva e Análise Institucional Socio-histórica)

*compartilhada, visando **integrar atenção, gestão [do trabalho]/produção, do ambiente, da saúde, da assistência; (gestão de pessoas); gestão em redes***⁶⁵ (Pinheiro & Mattos, 2006)] **e do conhecimento no cotidiano dos serviços** (Merhy-Silva, 2011; 2012/2014 a e b; 2013; 2018 a, b e c; Merhy-Silva & Campos, G. W.S., 2018-2019; Merhy-Silva; Campos, G. W.S. & Vasconcelos, Ed. M., 2019; Merhy-Silva & Campos, G. W.S., 2019 b).

Cabe salientar que ainda que nosso trabalho e rede tenham sido construídos sem financiamento ao longo do doutorado (2001-2011) e que tenha tido a proeza de ter sido aprovado em “lugares de ponta de pesquisa” no país, até o momento não conseguimos financiamento para continuar a desenvolvê-lo pela via de nenhum dos pós-doutorados nos quais fui aprovada, ainda que haja plena coerência entre a pesquisa-intervenção e os projetos aprovados com as necessidades de saúde (do trabalhador e saúde mental) de usuários e trabalhadore(a)s dos serviços e sistemas e que trabalhe no empoderamento e produção de cuidado deste(a)s na apropriação de políticas públicas e sociais.

5. considerações finais

Por fim, cabe assinalar que a “Universalidade, integralidade e equidade da atenção constituem um conceito tríplice, entrelaçado, quase um signo, com forte poder de expressar ou traduzir de forma muito viva o ideário da Reforma Sanitária brasileira” (Cecílio, 2003:p.113).

tem sido um excelente dispositivo para a capacitação, educação permanente e educação continuada das/nas equipes dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador/CERESTs, dos/nos Centros de Referência (Especial) em Assistência Social/CR(E)ASs (Vasconcelos & Morgado, 2005:p.43) e na produção de articulações entre os serviços – SUS e SUAS/Sistema Único de Assistência Social) –, e entre trabalhadore(a)s e trabalhadore(a)s-usuários destes serviços (Merhy-Silva, 2008a;2008b;2012).

65 Sobre as implicações da integralidade na gestão da saúde ver Pinheiro & Mattos, 2006.

Concordamos com Cecílio (2003) ao considerar que *a integralidade e a equidade só são possíveis se a universalidade do acesso for garantida*⁶⁶. O autor dá ênfase a “esses dois conceitos porque [crê] que a integralidade e a equidade, enquanto objetivos da atenção em saúde, vão além do simples “consumo” ou acesso a determinados serviços e nos remetem ao campo da(s) micropolítica(s) de saúde e suas articulações, fluxos e circuitos. Estes, afinal, configuram uma “macro” política de saúde que, por convenção (...) temos chamado de “sistema de saúde” (Cecílio, 2003:p.113. Grifos nossos).

Na produção do cuidado, Merhy-Silva (2011; 2012/2014 a e b; 2013; 2018 a, b e c; Merhy-Silva; Campos, G. W.S.; Vasconcelos, Ed. M., 2019; Merhy-Silva; Campos, G. W.S.; 2019) tem contribuído para ampliar a integralidade em rede e entre redes, serviços, sistemas, políticas públicas e sociais; partindo das necessidades (reais) de saúde (Heller, s/d; Cecílio & Matsumoto, 2006; Mattos, 2005) do(a)s trabalhador(a)s dos serviços, bem como dos usuários destes.

A nosso ver, **a integralidade** da atenção à saúde do/no SUS— seja esta definida como um princípio que “*diz respeito tanto à atenção integral em todos os níveis do sistema, como também à integralidade de saberes, práticas, vivências e espaços de cuidado*” (Ministério da Saúde, 2007. Grifos nossos) ou [integralidade] vista como **princípio integrador de políticas e programas, visando a interdisciplinaridade e a intersetorialidade** (Pinheiro & Mattos, 2001, 2003 e 2005; Vasconcelos & Morgado, 2005), precisa ser **tomada enquanto um “analisador”** (Guattari, s/d; Lourau, 1970 e 1977; Lapassade, 1973; Hess & Authier, 1994; L’abbate, 2004; Merhy-Silva, 2008) dos modelos de atenção à saúde/da assistência em saúde/mo-

66 Nessa direção, Merhy-Silva (2012) não apenas evidenciou a falta de cuidado aos trabalhador(a)s que atuam na RENAST-SUS, mas produziu cuidados com este(a)s, bem como com os usuários do SUS e do SUAS. Tal produção de cuidado aos cuidadores produziu integralidade em rede e entre redes e *a integralidade e a equidade só foram possíveis pois, ao identificar que os próprios trabalhador(a)s de CERESTs e das Vigilâncias à Saúde (braços técnicos que compõem a RENAST-SUS, não estavam tendo acesso a um dos princípios do SUS, – a universalidade –; a pesquisadora-interventora prestou apoio matricial e institucional a este(a)s trabalhador(a)s da RENAST que não estavam tendo a universalidade do acesso à Saúde do Trabalhador garantida. Portanto, a integralidade do cuidado se efetuou com a afirmação [e defesa] dos direitos humanos (Pinheiro et al., 2017:p.111) e do direito à Saúde (Mental) do Trabalhador da RENAST.*

delos (socio)assistenciais, da organização do trabalho e dos processos de trabalho no cotidiano dos serviços (Merhy-Silva, 2018).

Enfatizamos ainda o analisador dinheiro/falta de financiamento de pesquisas-intervenções que trabalhem de fato com apoio matricial e institucional entre sistemas, serviços e redes.

6. referências

- ALBUQUERQUE, P.C.; STOTZ, E.N. A educação popular na atenção básica à saúde no município: em busca da integralidade. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v.8, n.15, p.259-74, 2004.
- ALTOÉ, Sônia (Org). *René Lourau: Analista Institucional em Tempo Integral*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- ALVES, V.S. Um modelo de educação em saúde para o Programa Saúde da Família: pela integralidade da atenção e reorientação do modelo assistencial. *Interface – Comunicação, Saúde & Educação*, n.16, v.9, p.39-52, 2005.
- BOSI, Maria Lúcia Magalhães & UCHIMURA, Kátia Yumi. Avaliação qualitativa de programas de saúde: contribuições para propostas metodológicas centradas na integralidade e na humanização. In: BOSI, M. L. M. & MERCADO-MARTÍNEZ, F. J.(Orgs.). *Avaliação Qualitativa de Programas de Saúde: enfoques emergentes*. Petrópolis: Vozes, 2006: p.87-117.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção a Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Promoção da Saúde*. Brasília. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. 3ª. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006/2010.
- CECÍLIO, L. C. de O.; MERHY, Emerson Elias. A integralidade do cuidado como eixo da gestão hospitalar. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R.A. de (orgs). *Construção da Integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde*. Rio de Janeiro: IMS, 2003.p.197-210.

- CECÍLIO, L. C. O.; MATSUMOTO, N. F. Uma taxonomia operacional de necessidades de saúde. In: PINHEIRO, R.; FERLA, A. A.; MATTOS, R. A. (Org.). *Gestão em redes: tecendo os fios da integralidade em saúde*. Rio de Janeiro: EdUCS: IMS/UERJ: CEPESQ, 2006. p.37-50.
- CECCIM, Ricardo Burg; FEUERWERKER, Lauro C. Macruz. Mudança na graduação das profissões de saúde sob o eixo da integralidade. In: *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n.20, v.5, p.1400-1410, set-out., 2004.
- FRANCO, Túlio Batista; MAGALHÃES JÚNIOR, H.M. Integralidade na assistência à saúde: a organização das linhas de cuidado. In: MERHY, E.E. et al. *O trabalho em saúde: olhando e experienciando o SUS no cotidiano*. São Paulo:Hucitec, 2004.p.125-133.
- MATTOS, Ruben Araújo de. Os sentidos da integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R.A. de (orgs). *Os Sentidos da Integralidade na atenção e no cuidado à saúde*. IMS/UERJ/ABRASCO. Rio de Janeiro, 2001, p.39-64.
- MATTOS, Ruben Araújo de. Integralidade e a Formulação de Políticas Específicas de Saúde. In: MATTOS, R. A. (Org.). *Construção da Integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde*. Rio de Janeiro: UERJ, IMS/ABRASCO, 2003.p. 45-59.
- MATTOS, R.A. A integralidade na prática (ou sobre a prática da integralidade). *Cad. Saúde Pública*, v.20, n.5, p.1411-16, 2004.
- MATTOS, R. A. Direito, necessidades de saúde e integralidade. In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, R. (Organizadores). *Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação em espaços públicos*. v. 1. 1ª ed. Rio de Janeiro: Cepesc/UERJ/Abrasco; 2005. p. 33-46.
- MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Articulações entre a assistência à Saúde (Mental) do(a)s Trabalhador(es/as) e o processo de implementação da PASS-SIASS: construindo a integralidade das ações em Saúde do

Trabalhador no cotidiano dos serviços. In: Cavalcanti, Cecília P.N. e colaboradores (Orgs). *Curso de Capacitação em Promoção e Vigilância em Saúde do Trabalhador para Implementação da Política de Atenção à Saúde do Servidor/PASS do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor/SIASS*. Rio de Janeiro: UFRJ, UNIRIO e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011, v.01, p. 232-272. ISBN 978-85-62274-02-2.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. *Contribuições para a construção de uma Clínica Ampliada e do Apoio Matricial na expansão da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador no Sistema Único de Saúde (RE-NAST-SUS)*. Rio de Janeiro, 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social. Projeto *Transversões* (“Saúde Mental, Desinstitucionalização e Abordagens Psicossociais”) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012a. In: MERHY-SILVA, F. N. *Contribuições para a construção de uma Clínica Ampliada e do Apoio Matricial na expansão da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador no Sistema Único de Saúde /RENAST-SUS (2001-2011)*. Volume I. São João Del Rei: Editora UFSJ, 2014a. ISBN 978-85-8141-054-8. Volume II, 2014b. ISBN 978-85-8141-053-1.

_____. *Contribuições para a construção de uma Clínica Ampliada e do Apoio Matricial na expansão da RENA-SUS (2001-2011)*. *cadernos de Saúde Coletiva*, 2013, v.21,n.3, p.346-347.

_____. *Apostila Aplicabilidade(s) da Análise Institucional no cotidiano dos Serviços: dos fluxogramas descritores à identificação de ruídos e analisadores dos/nos processos grupelistas-institucionalistas, dos/nos processos de trabalho e da organização do trabalho*. São João Del Rei, DEPSIC-UFSJ, 2014c (Segunda versão).

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. *(Co)Gestão em Saúde no SUS*. São João del Rei: Editora UFSJ, 2018a. ISBN 9788581410982. (No prelo).

_____. *Abordagens Psicossociais Aplicadas ao SUS e ao SUAS*. Volume I. São João del Rei: Editora UFSJ, 2018b. ISBN 9788581410968. (No prelo).

_____. *Direitos Humanos, Políticas Públicas e Empoderamento*. São João del Rei: Editora UFSJ, 2018c. ISBN 9788581410975. (No prelo).

- MERHY-SILVA, Fabiana Nunes; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. *Apoio Matricial e Apoio Institucional: Rede de Suporte Mútuo aos Trabalhadore(a)s-Usuários e Trabalhadore(a)s da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador-Sistema Único de Saúde/RENAS-T-SUS, da Rede de Atenção Psicossocial/RAPS-SUS e do Sistema Único de Assistência Social/SUAS*. (Projeto-intervenção de Pós-doutorado através do Departamento de Saúde Coletiva da FCM-UNICAMP). Campinas: UNICAMP, 2019.
- MERHY-SILVA, Fabiana Nunes; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Apoio Matricial e Institucional entre Redes e Políticas Públicas: desafios ao SUS e ao SUAS. In: *Anais do VI Seminário Internacional de Serviço Social: Lutas Sociais e perspectiva histórico-crítica no Serviço Social: memória e debate contemporâneo (América Latina, América do Norte e Europa)*. Juiz de Fora: UFJF, 2019, v.3, n.1., p. 176-190 (ISSN: 25944533).
- MERHY-SILVA, Fabiana Nunes; VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Contribuições à Saúde Mental e à Saúde do Trabalhador do/no SUS e do/no SUAS. In: *Anais do VI Seminário Internacional de Serviço Social: Lutas Sociais e perspectiva histórico-crítica no Serviço Social: memória e debate contemporâneo (América Latina, América do Norte e Europa)*. Juiz de Fora: UFJF, 2019, v.3, n.1, p. 191-200.
- PINHEIRO, R.; MATTOS, R.A. de (orgs). *Cuidado: as fronteiras da integralidade*. Rio de Janeiro: IMS, 2005.
- PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araújo. Implicações da integralidade na gestão da saúde. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Orgs.). *Gestão em redes: práticas de avaliação, formação e participação na saúde*. Rio de Janeiro: Cepesc, 2006. p. 11-26.
- PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Orgs). *Razões públicas para a integralidade em saúde: o cuidado como valor*. Rio de Janeiro: IMS/UERJ: CEPESC: ABRASCO, 2007.
- PINHEIRO, R.; SILVA JUNIOR, A.G.; MATTOS, R. A. (Orgs). **Atenção básica e integralidade:** contribuições para estudos de práticas avaliativas em saúde. Rio de Janeiro: CEPESC: IMS/UERJ: ABRASCO, 2008.

PINHEIRO, Roseni. Integralidade em Saúde. In: *Dicionário da Educação profissional em Saúde. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, s/d. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/intsau.html>

PINHEIRO, Roseni, SILVEIRA, Rodrigo. P.; LOFEGO, Juliana; SILVA JÚNIOR, Aluísio Gomes da. (Orgs.). *Integralidade sem Fronteiras: itinerários de justiça, formativos e de gestão na busca por cuidado*. Rio de Janeiro: CEPESC/IMS/UERJ/ Abrasco, 2012.

PINHEIRO, Roseni; LOPES, Tatiana Coelho; HEBERT DA SILVA, Fábio; SILVA JUNIOR, Aluisio Gomes da. ***Práticas de Apoio e a Integralidade no SUS: por uma estratégia de rede multicêntrica de pesquisa***. Rio de Janeiro: CEPESC / IMS / UERJ / ABRASCO, 2014a.

PINHEIRO, Roseni; GERHARDT, Tatiana Engel; RUIZ, Eliziane Nicolodi Francescato; SILVA JUNIOR, Aluísio Gomes da Silva. *Itinerários terapêuticos: integralidade no cuidado, avaliação e formação em saúde*. Rio de Janeiro, CEPESC; ABRASCO, 2016.

PINHEIRO, Roseni; GERHARDT, Tatiana Engel; ASENSI, Felipe Dutra (Orgs.). *Vulnerabilidades e resistências na integralidade do cuidado: pluralidades multicêntricas de ações, pensamentos e a (re)forma do Conhecimento*. 1ª ed. Rio de Janeiro: CEPESC Editora, 2017. v. 1.

PINHO, L. B.; KANTORSKI, L. P.; SAEKI, T; DUARTE, M.L. C.; SOUSA, J. A integralidade no cuidado em saúde: um resgate de parte da produção científica da área. *Revista Eletrônica de Enfermagem*, v. 09, n.03, p. 835-846, 2007. Disponível em: <http://www.fen.ufg.br/revista/v9/n3/v9n3a22.htm>

SANTOS, Lenir; ANDRADE, Luiz Odorico M. de. Redes no SUS: marco legal. In: SILVA, Sílvia Fernandes da (Org) et al. *Redes de Atenção à Saúde: desafios da regionalização no SUS*. 2ª ed. Campinas, SP: Saberes Editora, 2013a.p.22-34.

SILVA JUNIOR, A.G.; MERHY, Emerson Elias, CARVALHO, L. C. Refletindo sobre o ato de cuidar da saúde. In: PINHEIRO R; MA-

TTOS, R. A., (organizadores). *Construção da integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde*. Rio de Janeiro: IMS-UERJ; 2003. p. 89-112.

SILVA JUNIOR, A.G.; ALVES, C.A.; ALVES, M.G.M. Entre tramas e redes: cuidado e integralidade. In: PINHEIRO R; MATTOS RA, organizadores. *Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos*. Rio de Janeiro: IMS-UERJ; 2005. p.77-89.

SILVA JUNIOR, A. G.; PONTES, A. L. M.; HENRIQUES, R. L. M. O cuidado como categoria analítica no ensino baseado na integralidade In: PINHEIRO, R.; CECCIM, R.B.; MATTOS, R. A. (Orgs). *Ensinar Saúde: a integralidade e o SUS nos cursos de graduação na área da saúde*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IMS/UERJ: CEPESQ: ABRASCO, 2006. p. 93-110.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO A MULHER.

Carlos Alberto Ferreira dos Santos

Ronaldo Alves Marinho da Silva

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, em 2018, foram registrados 1.173 casos de feminicídios, um aumento de 12% em relação ao ano de 2017 (G1, 2019). Esse dado estatístico é preocupante e merece a atenção do Poder Público, pois, antes de serem assassinadas, as mulheres sofrem com uma escala crescente de tipos de violência, denominada pela doutrina de violentômetro: que vão desde a chantagem e mentira, passando pelas ofensas verbais e humilhações até as agressões físicas que pode levar a morte (OTONI, 2018).

Para se enfrentar a problemática da violência de gênero foi criado no Brasil, no ano de 2018, com o Decreto nº 9.586, o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica, dispondo no artigo 1º o seu principal objetivo que é “ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, de enfrentamento a todos os tipos de violência e da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País” (BRASIL, 2018).

Esse é o tema central deste trabalho, identificar políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da violência doméstica por meio da educação, prevenção e sensibilização para quebrar esse ciclo cultural, histórica e estrutural que afeta o desenvolvimento social da mulher, um problema de todos e todas.

Diariamente, os meios de comunicação divulgam atos violentos contra mulheres, sendo que a maioria desses casos são enquadrados como violência doméstica, segundo dados estatísticos apresentados no decorrer da pesquisa acadêmica. Diante dessa perspectiva na vida das mulheres, as maiores vítimas de violência doméstica, o problema central dessa pesquisa é saber se as políticas públicas têm se mostrado ineficientes no combate à violência doméstica no Brasil e, caso contrário, quais mudanças podem ser estabelecidas para que de fato haja efetividade no enfrentamento ao ciclo de violência doméstica?

Importante informar que a presente pesquisa foi produzida com base em diversas referências bibliográficas e conhecimentos advindos de diversas experiências do campo jurídico e acadêmico. Sendo assim, a pesquisa é quali-quantitativa, pois há diversas opiniões que versam sobre violência doméstica e dados estatísticos que comprovam os altos índices de mulheres violentadas no Brasil. O método principal foi o dedutivo, já que se inicia com pressupostos gerais (doutrina, jurisprudência etc) e chega-se as particularidades da temática abordada.

Destarte, a pesquisa acadêmica é importante tendo em vista os dados estatísticos que indicam ser a mulher a maior vítima de violência doméstica, exigindo o reconhecimento social do problema, fomentando o senso crítico que viabilize mudanças de concepções sobre o tema, novas estratégias que visem enfrentar o machismo, o sexismo tão presente em nossa sociedade, viabilizando maior dignidade e uma vida equilibrada e sem opressão para todas as mulheres.

2 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA TEM GÊNERO: OS ALARMANTES DADOS ESTATÍSTICOS DO BRASIL

A violência doméstica no Brasil tem gênero e isso é comprovado através das pesquisas desenvolvidas no país, a exemplo da pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Essa pesquisa concluiu que são os cônjuges, companheiros, namorados os maiores autores das agressões que vitimaram as mulheres. Ressalta-se que 42% das vítimas informaram que o local de violência foi na sua própria residência (CERQUEIRA *et al*, 2019).

A Câmara dos Deputados produziu outra pesquisa importante sobre o tema, a partir das matérias veiculadas pela imprensa brasileira entre os

meses de janeiro e novembro de 2018, e encontrou a mesma situação que comprova as características deste problema, doméstico, sexista e estrutural (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018):

Entre os meses de janeiro e novembro de 2018, a imprensa brasileira noticiou 14.796 casos de violência doméstica em todas as unidades federativas.

Os maiores agressores das mulheres ainda são os companheiros (namorados, ex-esposos) correspondendo a 58% dos casos de agressão. Os outros 42% ficam na conta dos pais, avôs, tios e padrastos.

A maioria das vítimas (83,7%) possui entre 18 e 59 anos de idade, sendo que a margem que mais concentra a idade das vítimas é entre 24 e 36 anos. Ou seja, são mulheres jovens adultas que vivem relacionamentos afetivos que desbocam no abuso físico. Cerca de 1,4% das vítimas tinham menos de 18 anos na época da agressão. Já aquelas com mais de 60 anos de idade correspondem a 15% das vítimas de violência doméstica.

Tendo em vista essa característica sobre a localidade onde ocorrem nesse tipo de violência, Daniel Cerqueira e os demais pesquisadores demonstram uma justa preocupação com a flexibilização da posse e porte de armas de fogo que pode potencializar esse fenômeno, dado o poder de letalidade que essa arma possui:

Tendo em vista a centralidade que a violência contra a mulher assumiu no debate público da sociedade brasileira, bem como os desafios para implementar políticas públicas consistentes para reduzir este enorme problema, causa preocupação a flexibilização em curso da posse e porte de armas de fogo no Brasil. Apenas em 2017, mais de 221 mil mulheres procuraram delegacias de polícia para registrar episódios de agressão (lesão corporal dolosa) em decorrência de violência doméstica, número que pode estar em muito subestimado dado que muitas vítimas têm medo ou vergonha de denunciar. Considerando os altíssimos índices de violência doméstica que assolam o Brasil, a possibilidade de que cada vez mais

cidadãos tenham uma arma de fogo dentro de casa tende a vulnerabilizar ainda mais a vida de mulheres em situação de violência (2019, p. 42).

Entretanto, sabemos que há uma subnotificação dos casos de feminicídio e falta precisão nesses dados, visto que os registros nas polícias podem não trazer embutida a qualificadora do feminicídio, em virtude da Lei do Feminicídio ser relativamente nova.

Entretanto, a literatura internacional indica que a maioria das mortes violentas intencionais tem seu *locus* a residência das vítimas e são praticadas por pessoas conhecidas ou mesmo íntimas das vítimas, indicando que a “taxa de incidentes letais intencionais contra mulheres que ocorrem dentro das residências é uma boa *proxy* para medir o feminicídio” (CERQUEIRA *et al*, 2019, p.40).

Portanto, somando-se o local das ocorrências e o fato de que há uma baixa notificação dos casos de violência doméstica contra a mulher, a flexibilização do acesso à arma de fogo faz aumentar a quantidade delas nas mãos de maridos/companheiros/namorados o que pode ampliar os índices de feminicídio no Brasil, dado o seu poder letal.

Este não é um problema novo, a violência doméstica sempre esteve presente na sociedade, mas era tratado como um problema privado, não havia dados estatísticos e muitos acreditavam ser algo normal e aceitável. O “Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais”, publicado pelo Senado Federal, nos relata que o início das lutas dos movimentos feministas contra a violência de gênero remonta a década de 1970:

A violência contra as mulheres passou a ser visibilizada como um problema público apenas em meados da década de 1970. A partir de um cenário em que a violência contra as mulheres era visto como um problema privado, inclusive se considerando “aceitável” que maridos ou ex-maridos assassinassem mulheres em “defesa da honra”, passou-se a denunciar e promover ações diretas para enfrentar essa violência. Contudo, esse enfrentamento não foi assumido pelo Estado desde o início, restringindo-se a iniciativas implementadas pela sociedade civil organizada à época, mais especificamente pelos movimentos feministas (2018, p. 17).

O movimento foi se consolidando nas décadas seguintes e culminou com o protagonismo do Brasil na Convenção de Belém do Pará em 1994, um compromisso assumido na Declaração para a Erradicação da Violência contra a Mulher, aprovada na Vigésima Quinta Assembleia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres (OEA, 1994).

Foram anos de muitas lutas contra o sistema patriarcal brasileiro, tanto que apenas em 2006 entrou em vigor Lei nº 11.340, mais conhecida como “Lei Maria da Penha”, que tratou de forma mais ampla o problema, estabeleceu critérios para definir o conceito de violência e destacou a violência doméstica como uma violência de gênero, um crime que precisava ser enfrentado para diminuir a impunidade e a dor das vítimas, contribuindo de forma significativa para a publicação de dados estatísticos anuais que demonstram o sofrimento imposto às mulheres diariamente e também a punição para os agressores/criminosos.

Importante também destacar a importância da senhora Maria da Penha Maia Fernandes na luta contra a violência doméstica, esclarece Maria Berenice Dias acerca da ilustre homenageada com a Lei nº 11.340/2006:

Quando o Presidente Lula sancionou a Lei 11.340/06, chamou-a de Lei Maria da Penha e disse: Esta mulher renasceu das cinzas para se transformar em um símbolo de luta contra a violência doméstica no nosso país.

Mas não foi somente a referência presidencial que justifica por que a lei é chamada Maria da Penha. A sua origem é dolorosa. Maria da Penha Maia Fernandes foi mais uma das tantas vítimas de violência doméstica deste país. Farmacêutica, era casada com um professor universitário e economista. Viviam em Fortaleza, Ceará e tiveram três filhas. Por duas vezes, seu marido tentou matá-la. Na primeira vez, em 29 de maio de 1983, simulou um assalto fazendo uso de uma espingarda. Como resultado ela ficou paraplégica. Após alguns dias, pouco mais de uma semana, em nova tentativa buscou eletrocutá-la por meio de uma descarga elétrica enquanto ela tomava banho (2013, p. 15).

Cabe destacar que Maria da Penha continua sendo atuante na luta contra a violência contra as mulheres. Em entrevista para a Revista Veja,

publicada em 04 de abril de 2019, Maria da Penha falou sobre a sua parceria com a ONG Visão Mundial:

A ideia é educar meninos e meninas, desde a infância, em escolas, sobre os malefícios do machismo. Por meio de contação de histórias, música, cordéis e outras atividades lúdicas, queremos ajudar as crianças a identificar quando há agressões dentro de casa e a compreender que o único culpado por isso é o pai. Além disso, esperamos que os filhos compartilhem o que ocorre com professoras capacitadas para orientá-los, junto com as mães.

A educação é um ponto importante para efetivar mudanças de paradigmas vinculadas ao tratamento dado as mulheres, com isso aprender na infância que machismo é algo errado, possibilita que na fase adulta haja um comportamento em que se preza o respeito pelas mulheres.

Homens conscientes com os malefícios do machismo, promovem uma sociedade mais igualitária, já que compreendem que deve respeitar os ditames da Constituição Federal de 1988, em que é preconizado que todos são iguais. Sendo assim, para se chegar a um nível de igualdade entre todos, deve haver políticas públicas que efetivem a equidade de gênero na sociedade e isso contribuirá para que haja respeito dos homens para com as mulheres.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS NO BRASIL PARA PROTEGER A MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

As políticas públicas decorrem da iniciativa do Estado para trazer mudanças que sejam benéficas para a sociedade. No que se relaciona ao conceito de políticas públicas, o SEBRAE MG (2008, p.5-6), com a obra “Políticas Públicas: conceitos e práticas”, informa:

[...] as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os to-

madores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população.

Compreende-se, a partir desse conceito, que as políticas públicas devem estar diretamente ligadas às demandas da sociedade, significa dizer que o Poder Executivo criará objetivos, metas e ações que trarão melhorias para a população, com vista a resolver um problema público. Diante dessa perspectiva, com a gravidade da situação das mulheres vítimas de violência, criar políticas públicas para coibir a violência de gênero é imprescindível para trazer dignidade ao sexo feminino que constantemente sofre agressões.

Grasielle Borges Vieira de Carvalho enfatiza a importância de se construir políticas públicas direcionadas a proteção da mulher:

Nesta linha, a compreensão e exigência da formulação de políticas públicas de proteção às mulheres deve ser prioridade do Estado. Todavia, tal medida tem poucas chances de eficácia se não houver, de igual maneira, um foco no agressor. Deve-se vislumbrar a finalidade preventiva da punição, por meio da conscientização e tentativa de reeducação do autor da violência doméstica, uma vez que o simples afastamento do lar e da família, não evita que outras agressões aconteçam. O melhor caminho é a implementação de políticas públicas direcionadas ao autor, visando evitar a reincidência (2018, p. 21).

Um dos caminhos apontados por Grasielle Borges Vieira de Carvalho (2018) para criação de políticas públicas para combater a violência contra mulher é direcioná-las para o autor da agressão. Mudar o pensamento machista do homem que violenta a mulher é um grande passo na ruptura dos

altos índices de mulheres agredidas, já que os agressores podem propagar a sua mudança de pensamento entre os que convivem ao seu redor.

Em entrevista concedida a jornalista Clara Cerioni (2019) para a Revista Exame, Samira Bueno, diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, fala sobre os dados apresentados relativos a violência contra a mulher, asseverando:

Tudo é muito insuficiente, que nem a palavra insuficiente dá conta de descrever a postura do Estado. Se você for olhar para a magnitude dos dados da violência apontados no relatório, a maior parte delas não conseguiu ter nenhuma reação e denunciar.

Nós não conseguimos entender o quão violento é simplesmente existir como mulher no Brasil. É violência no ônibus, no trem, em casa. E qual a resposta que o Estado nos dá? Poucas. No caso do transporte público, a postura foi criar um vagão rosa. Assim, você segrega a mulher no espaço público porque não consegue dizer para o homem que o que ele faz é errado.

Faltam todos os tipos de equipamentos institucionais. Hoje, apenas 8% dos municípios têm Delegacia da Mulher, os funcionários falam uma língua de difícil acesso, não tem atendimento psicossocial amplo.

Além disso, ainda falta uma reflexão mais ampla de violências que ficam invisíveis. A única resposta é reativa e só vem depois de algum escândalo. Apesar de termos lei para tudo [Maria da Penha, importunação sexual, estupro], são todas leis de enfrentamento, que são necessárias, mas não garantem a punição, a ressocialização, nem mesmo a proteção da mulher.

Afirma-se que a fala de Samira Bueno é pertinente, pois muitas leis são pensadas apenas como forma de punição, mas deve-se pautar também por fomentar mudanças reais no comportamento agressivo dos homens. Leis tem surgido constantemente no ordenamento jurídico brasileiro, tais como: Lei nº 13.104/2015 (feminicídio); Lei nº 13.718/2018 (importunação sexual), dentre outras. Mas, o foco da legislação deve se atentar não apenas em punir, mas também proteger as vítimas e possibilitar uma reflexão dos agressores e, com isso, buscar a reintegração social, afastando

a reincidência, pois promoveu a reeducação do ofensor para a proteção dos direitos da mulher.

Ressalta-se que os dados preliminares ainda não indicam o acerto do Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica, pois ele foi implementado em 2018 (Decreto nº 9.586), mas o caminho está sendo trilhado e cabe destacar a sua finalidade no combate à violência doméstica, conforme esclarecimento no artigo do 6º da supracitada legislação:

O Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher - PNaViD é o conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que norteará a estratégia de combate à violência doméstica a ser implementada pelos três níveis de governo, de forma integrada e coordenada, com vistas à preservação da vida e à incolumidade física das pessoas, à manutenção da ordem pública, ao enfrentamento à violência doméstica e à sua prevenção e ao apoio às mulheres vitimadas.

§ 1º O PNaViD visará também à criação de estruturas de apoio e de atendimento, à coordenação da recuperação dos agressores, à qualificação dos profissionais que lidam com a violência doméstica contra a mulher, ao engajamento da sociedade e à transparência e à publicidade das boas práticas.

§ 2º O PNaViD se integrará às políticas em curso, especialmente àquelas cujo desenvolvimento impactará nas ações de segurança pública, saúde, educação, justiça e assistência social e nas políticas setoriais que tangenciam a equidade de gênero, observada a transversalidade, com vistas à promoção de um ambiente sem discriminação e seguro para todos.

Evidencia-se que o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica demonstra que há estratégias que podem sim trazer mudanças benéficas no que concerne ao enfrentamento da violência doméstica, dentre elas a participação ativa dos três níveis de governo e a importância de construir políticas públicas interdisciplinares e holística, com foco também na recuperação dos agressores.

Em relação a recuperação dos agressores, cabe destacar os grupos reflexivos, que vem a ser uma forma de propagar por meio da educação uma

ruptura nos atos de violência de gênero. Esclarece o IBDFAM – Instituto Brasileiro de Direito de Família (2018) sobre diversas experiências dos grupos reflexivos para autores de violência doméstica no território brasileiro:

O trabalho parte da premissa de que muitos homens produzem violência sem compreendê-la como tal. “Devido à divisão de papéis imposta culturalmente pela sociedade, aos homens cabe o exercício do poder e da dominação. É aí que nasce a violência. E a violência, para muitos, passa despercebida, pois é entendida como um comportamento natural daquele que tem o papel de dominador”, diz a juíza Madgéli Frantz Machado, titular do 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), que implantou, em 2011, o Grupo Reflexivo de Gênero em Porto Alegre. “Observou-se que somente a punição para esses homens não estava inibindo a prática de novas violências. Então, com a psicóloga Ivete Vargas, demos início a esse desafio. Abrir espaço para uma verdadeira transformação de pensamentos e comportamentos”, recorda a magistrada.

O trabalho também é desenvolvido no Distrito Federal e em diversos estados, como São Paulo, Rio Grande do Norte, Paraná, Rondônia e Minas Gerais e estima-se que o índice de reincidência é baixo. A experiência de Porto Alegre, que já atendeu aproximadamente 500 homens, tem índice de reincidência inferior a 3%.

É perceptível com a análise do IBDFAM que nos casos citados acima há uma efetividade no trabalho desenvolvido nos grupos reflexivos para autores de violência doméstica, isso quer dizer que uma ampliação dessas iniciativas poderia promover uma grande diminuição nos casos de violência doméstica, mesmo por que os agressores podem propagar os conhecimentos adquiridos para os que pertencem ao seu meio de convívio.

Sendo assim, políticas públicas direcionadas a implementação de grupos reflexivos devem ser efetivadas. Concorda com esse viés Grasielle Borges Vieira de Carvalho, após ampla pesquisa sobre o tema:

É nesta perspectiva que propomos um novo olhar para os programas de autores de violência doméstica. Que sejam implantados e

utilizados pela justiça brasileira, como uma forma de restauração, não excluindo a punição devida, ou seja, não defendemos como um instrumento despenalizador. Pelo contrário, entendemos que deve ser utilizado de forma concomitante com a punição, e a partir de mecanismos que já existem na legislação penal, como a pena restritiva de direitos e a suspensão condicional da pena. Entendemos que deve ser incorporado como um mecanismo que trabalha com um acompanhamento do autor, e concomitante a isso, protege e respeita as características desta vítima e previne novas violências. Por isto defendemos que a sua implantação pela justiça brasileira, configura uma nova modalidade de prática restaurativa, podendo anteceder todas as formas de intervenção penal, já que poderia ter o acompanhamento antes mesmo da persecução penal (2018, p. 210).

Além da implementação dos grupos reflexivos para autores de violência doméstica, algo que também agregaria mudanças na sociedade, seria educar os jovens. Cabe citar duas iniciativas de capitais brasileiras que editaram leis com o objetivo de fomentar o ensino da Lei Maria da Penha nas escolas, sendo elas Aracaju/SE (Lei Municipal de Aracaju nº 5.195/2019) e João Pessoa/PB (Lei Ordinária nº 13.566/2018). A Lei Municipal de Aracaju nº 5.195/2019, em seu artigo 3º, cita como objetivos da referida legislação:

- I – contribuir para o conhecimento, no âmbito das comunidades escolares, da Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha;
- II – impulsionar a reflexão crítica, entre estudantes, professores e comunidade escolar, sobre a violência contra a mulher;
- III – abordar a necessidade do registro, nos órgãos competentes, das denúncias dos casos de violência contra a mulher;
- IV – promover a igualdade de gênero, prevenindo e evitando, dessa forma, as práticas de violência contra mulher.

Enfatiza-se que a Lei Municipal de Aracaju teve a contribuição do Ministério Público do Estado de Sergipe, da sociedade civil organizada e já está operando mudanças significativas a partir da capacitação dos profes-

sores da rede pública sobre as melhores formas de abordar a Lei Maria da Penha em sala de aula (INFONET, 2019).

Em âmbito nacional cabe destacar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.3355/2016, de autoria do Deputado Federal Cleber Verde, tendo sido apensado ao Projeto de Lei nº 3993/2008, que vislumbra a inserção dos ensinamentos da Lei Maria da Penha no currículo do ensino fundamental, sendo que dentre as justificativas informa:

O projeto tem o objetivo de orientar meninos e meninas da rede de ensino sobre a igualdade de gênero e o funcionamento da Lei Maria da Penha, além de ajudar a combater e prevenir a violência doméstica e sexista contra a mulher.

Partindo dessa premissa, entendemos ser mister a inclusão de noções básicas da Lei Maria da Penha nas escolas públicas estaduais, cuja execução será de suma importância para a redução, a médio e longo prazo, da violência contra a mulher. O objetivo é instituir uma nova cultura de combate à violência contra a mulher, bem como pautar definitivamente a igualdade entre os gêneros, despertando nos/nas estudantes o interesse sobre as questões ligadas aos direitos humanos, apoiando-se na crença de que a escola é o lugar capaz de fazer a diferença no combate a todas as formas de violência e na construção de uma cultura de paz.

A obrigatoriedade do ensino das noções básicas da Lei Maria da Penha em todas as escolas públicas estaduais, seria no entendimento dos autores do presente artigo, algo benéfico na luta contra a violência de gênero, pois possibilitará aos jovens a compreensão dos maléficos causados pelas formas de violência de gênero que resulta na violência doméstica.

Importante recorrer mais uma vez a estudiosa da violência de gênero no Brasil, a doutrinadora Grasielle Borges Vieira de Carvalho, que explica sobre a importância de mudar o estado das coisas no que refere ao tratamento dado pela sociedade e pelo Estado a problemática da violência doméstica:

Enquanto a violência doméstica não for vista e concedida pela sociedade e pelo Estado como um problema de todos, não teremos

avanços efetivos. Toda a estruturação da rede de enfrentamento brasileira, nesta última década, foi de extrema relevância, mas infelizmente, ainda não é o suficiente para rompermos com o ciclo da violência. Ressaltamos para o fato do Brasil estar vivendo um retrocesso nas políticas públicas para as mulheres, visível tanto no orçamento, quanto na estruturação dos equipamentos indispensáveis para a proteção e atendimento das mulheres vítimas de violência. (CARVALHO, 2018, p. 212-213).

O problema da violência doméstica, citado pela autora, deve ser encarado como um problema de todos, não há como se fingir que nada está acontecendo, pois, um grande quantitativo de mulheres sofrem a todo instante. O Estado e a sociedade devem se unir para combater todos os horrores atrelados a violência de gênero, inclusive criando obstáculos efetivos para que não ocorra feminicídios e, conforme explanado nesse trabalho, a educação é uma forma eficiente de promover uma ruptura no machismo que enfraquece e mata mulheres no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É imprescindível, diante da gravidade da situação que vem a ser os altos índices de violência doméstica, criar mecanismos efetivos para coibir tal problemática, sendo assim, faz-se necessário a implementação de políticas públicas específicas para enfrentar a violência de gênero.

Importante enfatizar que as políticas públicas existentes no Brasil para o enfrentamento da violência contra mulher ainda são insuficientes para reverter o quadro existente. Os números são vergonhosos e demonstram que muito deve ser feito para que a mulher sinta-se segura em todos os locais, públicos ou privados, pois a agressão pode ser vivenciada em qualquer lugar: em casa, no trabalho, na faculdade, na rua etc.

A educação é uma arma forte na contribuição para enfrentar a violência contra a mulher. Projetos que agregam ensinamentos da Lei Maria da Penha nas escolas é uma forma de trazer senso crítico para crianças, adolescente e até mesmo adultos, pois ensinar sobre os malefícios da violência de gênero, sobre a discriminação e o preconceito é algo salutar para a sociedade.

Outro ponto importante é sobre as políticas de prevenção de caráter terciário, quando já ocorreu a violência de gênero. A responsabilidade civil e penal são importantes, mas não deve apenas pensar em punir o agressor, mas fazê-lo refletir sobre o seu erro é algo crucial. Portanto, através dos grupos reflexivos para autores de violência doméstica é possível fomentar uma nova realidade, isto é, fazer o agressor compreender acerca da importância de respeitar a integridade física da companheira, perpassando também sobre questões de igualdade, dentre outras questões no qual o machismo presente na sociedade transforma a mulher em mero objeto.

Ter o tratamento igualitário entre homens e mulheres, acabar com o sexismo, o machismo e misoginia pode ser algo distante. No entanto, com o surgimento de ações que propagam conhecimentos vinculados aos ditames da Lei Maria da Penha, conscientização sobre o problema e políticas públicas específicas criam um ambiente salutar para mudanças benéficas, em que sonhar com uma sociedade em que todas as mulheres sejam respeitadas torna-se algo mais próximo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYlGL>>. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/1lyrVDL>>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990,

para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <<https://bit.ly/1Pe5hO9>>. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.718**, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Disponível em: <<https://bit.ly/2Q8ANSF>>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.586**, de 27 de novembro de 2018. Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica. Disponível em: <<https://bit.ly/2pp18nr>>. Acesso em: 02 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Mapa da Violência Contra a Mulher 2018**. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher: Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2VlfbZq>>. Acesso em: 02 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 6.355**, de 2016 (Do Sr. Cléber Verde). Disponível em: <<https://bit.ly/2ADAwkC>>. Acesso em: 03 out. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU. **Lei nº 5195** de 16 de maio de 2019. Dispõe a respeito da obrigatoriedade de ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha nas escolas do Município de Aracaju, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://bit.ly/2oKBY26>>. Acesso em: 03 out. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Lei Ordinária nº13.566**, de 17 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a propositura do ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha nas escolas do município de João Pessoa. Disponível em: <<https://bit.ly/2oaN-TX4>>. Acesso em: 03 out. 2019.

CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. **Grupos Reflexivos para autores de violência doméstica:** responsabilização e restauração. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CERIONI, Clara. **1 em cada 4 mulheres passou por violência no Brasil em 2018, diz pesquisa.** Publicado em 2 mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2ov2bS6>>. Acesso em: 02 out. 2019.

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da Violência 2019.** Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2IoUEe5>>. Acesso em: 02 out. 2019.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça:** a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate a violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível:** A vitimização de mulheres no Brasil – 2ª Edição. São Paulo: 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2ESwNmW>>. Acesso em: 02 out. 2019.

G1. **Pelo menos três mulheres são assassinadas, vítimas de feminicídio, todos os dias no Brasil.** Publicado em 16 maio 2019. Disponível em: <<https://glo.bo/2HkPksK>>. Acesso em: 02 out. 2019.

IBDFAM – Instituto Brasileiro de Direito de Família. **Grupos reflexivos e o trabalho de reabilitação com autores de violência doméstica.** Publicado em 21 mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2VPGnMC>>. Acesso em: 04 out. 2019.

INFONET. **Professores são capacitados sobre a Lei Maria da Penha nas escolas.** Publicado em 20 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2oJx5qb>>. Acesso em: 03 out. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE. **MP e Prefeitura de Aracaju discutem implementação da Lei Maria da Penha em escolas municipais.** Publicado em 28 de junho de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2oMJsl8>>. Acesso em: 03 out. 2019.

OEA. Comissão interamericana dos direitos humanos. **Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, “Convenção de Belém do Pará”**. Disponível em: <<https://bit.ly/2FO6MqK>>. Acesso em: 07 out. 2019.

OTONI, Luciana. **CNJ organiza e fiscaliza proteção à mulher em 27 estados**. Disponível em: <<https://bit.ly/2Vvxf0E>>. Acesso em: 07 out. 2019.

SENADO FEDERAL. **Panorama da violência contra as mulheres no Brasil**: indicadores nacionais e estaduais. Nº 2 (2018). Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2ztc9FB>>. Acesso em: 03 out. 2019.

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS RODOVIAS FEDERAIS: ANÁLISE DA BR-319.

Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

Fabília Sarges da Silva

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, tem-se que o objetivo geral desse estudo envolveu a Rodovia Álvaro Botelho Maia, conhecida como BR-319, criada para promover a integração nacional entre as regiões brasileiras. A pauta de análise valeu-se das Políticas Públicas aplicadas para o desenvolvimento sustentável, visto que as obras em grandes rodovias podem provocar externalidades negativas que precisam ser mitigadas. Os objetivos específicos foram: Relatar a Legislação Ambiental à adoção de políticas públicas no Brasil; Identificar as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável; Avaliar as políticas públicas sustentáveis aplicadas na BR-319. A metodologia utilizada foi baseada em arquivos históricos obtidos por intermédio de livros, revistas científicas e amplo material divulgado no ambiente da internet em sites oficiais. Os resultados e considerações finais são encontrados ao longo do estudo.

1. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL À ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

As medidas adotadas por um governo, no que tange as políticas públicas ambientais, devem estar baseadas no que diz o seu ordenamento

jurídico. No Brasil, a Constituição Federal de 1.988, positivou em seu artigo 225, que incumbe ao Poder Público preservar os processos ecológicos essenciais, bem como fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa de material genético, com a definição de espaços territoriais a serem protegidos e promoção da educação ambiental e conscientização pública para a preservação do meio ambiente, de forma a se proteger a fauna e flora, vedando-se práticas que acarretem a extinção de espécies.

Além da CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, que traz em seu bojo diretrizes para a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado por parte do Poder Público, o legislador pátrio em agosto de 1.981 criou, no âmbito infraconstitucional, um importante instrumento na seara ambiental com a publicação da lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Nesse arcabouço normativo, foi constituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Cadastro de Defesa Ambiental.

O SISNAMA, segundo o artigo 6º, incisos I a VI da Lei nº 6.938/81, é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados e do Distrito Federal, incluindo-se as fundações públicas. Sua estrutura envolve um Órgão Superior, que fica encarregado de assessorar o Presidente da República nas formulações de políticas públicas nacionais; um Órgão Consultivo e Deliberativo para assessorar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente ecologicamente equilibrado; um Órgão Central para planejar, supervisionar as diretrizes governamentais. Os Órgãos Executores são o IBAMA e o Instituto Chico Mendes que possuem a finalidade de executar as políticas governamentais. A execução de programas, projetos e fiscalização de atividades são realizadas pelos Órgãos Seccionais e os Órgãos Locais são responsáveis pela fiscalização nas jurisdições dos órgãos ou entidades estaduais.

Todos os Órgãos do SISNAMA tais como: os Superiores, Executores ou Centrais fazem parte de uma conjuntura que propicia a execução de políticas públicas ambientais seguindo aos parâmetros legislados em prol da qualidade de vida ambiental às presentes e futuras gerações.

No entanto, além da instituição do SISNAMA, o objetivo principal quando da criação da Lei nº 6.938/81 foi, de acordo com seu artigo 2º, a preservação, melhoria, recuperação da qualidade ambiental em condições

de assegurar o desenvolvimento socioeconômico, além da segurança nacional e proteção a dignidade humana.

No inciso I, artigo 2º, da Lei nº 6.938/81, tem-se a afirmação que o governo deve considerar o meio ambiente como um patrimônio público a ser protegido, pois o seu uso é feito por toda a coletividade, havendo necessidade de manutenção do seu equilíbrio ecológico com ações governamentais assim considerando-o.

As medidas formuladas em políticas públicas pelo governo, de igual forma, devem ser guiadas pelas diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, respeitando-se os princípios que a regem, tais como os elencados no artigo 2º, incisos do II ao X:

Lei nº 6.938/81. Art. 2º, II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; II – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII – recuperação de áreas degradadas; IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação; X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Afora as políticas públicas atenderem aos princípios regidos pela Lei nº 6.938/81, necessitam ser pautadas nos objetivos expressos em ser artigo 4º, com a definição de áreas prioritárias, estabelecimento de critérios de qualidade ambiental, desenvolvimento de pesquisas para o uso racional dos recursos ambientais, divulgação de dados para a necessidade de preservação ambiental, inclusive, com a imposição ao poluidor de obrigação de recuperar os danos causados.

Com efeito, tem-se que o plano de ação governamental não deve ser personalista, reduzindo-se a um só ato ou ação, mas sim envolver um refletir sobre o próprio sentido da democracia, com um constante ir e vir para criações de possibilidades de um meio ambiente sadio, vinculando as

políticas públicas as Administrações públicas e não aos governantes que se alternam de forma periódica no poder. O papel desenvolvido pelo Estado, especialmente pela Administração Pública deve estar voltado a princípios como a solidariedade e tolerância, sem deixar uma atuação dirigente, uma vez que continua sendo o Poder Executivo o articulador na construção de políticas públicas, porém, com o diálogo e participação comunitária (OHLWEILER, 2007).

Nesse diapasão, há de se considerar que a preponderância nas atribuições políticas é alicerçada no Poder Executivo, porém, não existe essa exclusividade. As funções políticas devem ser repartidas entre os poderes Executivo e Legislativo. As grandes diretrizes da função política, com a elaboração de planos de atuação são de iniciativa do Poder Executivo, apesar de sujeitas, na maioria, a aprovação do Congresso Nacional, quer de maneira prévia ou posterior, alavancando a atuação do Poder Legislativo (PIETRO, 2009).

A interação entre o Poder Público e a população pode ser exercida de diversas formas, quer diretamente ou indiretamente, desde que sejam adequadas a consecução do objetivo comum de desenvolvimento com sustentabilidade.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Poder Público deve aplicar políticas públicas visando o desenvolvimento sustentável. Essa perspectiva também tem que ser observada quando o assunto é a criação ou manutenção de rodovias.

A BR-319 foi criada para fazer a integração da Região Norte com outras regiões do Brasil. Passou a ser de grande importância atual, com pauta política no Estado do Amazonas e Rondônia devido ao seu destaque na facilitação de acesso para o barateamento de produtos, melhorias no transporte, amplo acesso de escoamento de produtos de consumo, maior acesso a serviços de saúde e educação, além de incremento ao setor de turismo (CARLOS, Henrique; MEIRELLES, Fernanda, 2018).

Por ser uma estrada de grande vulto, abrangendo muitos municípios, faz-se necessária a adoção de políticas públicas para a manutenção da qualidade ambiental das áreas ao seu entorno, proporcionando assim,

o desenvolvimento econômico dos Estados envolvidos atrelado à sustentabilidade que as presentes gerações necessitam para o aumento do nível da condição de vida e harmonizando às gêneses vindouras um meio ambiente equilibrado.

Dessa forma, os governantes devem ater-se às políticas públicas adequadas à geração do desenvolvimento sustentável no entorno da BR-319, orientando-se para o aumento do potencial de seu crescimento, sem obstaculizar as melhores condições de vida para todos, conforme disposto no Princípio 11, que foi exposto na Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas em Estocolmo em 1.972, que também afirma que as políticas ambientais de todos os Estados deveriam ser orientadas para o crescimento dos países em desenvolvimento (SILVA, 2013).

Levando-se em conta a exigência legislativa ambiental, proposta no ordenamento jurídico brasileiro e princípios internacionais, é adequado o estudo de planos de gestão antes do implemento de políticas públicas, afetas ao meio ambiente, que envolvem as estradas e rodovias nacionais, visando o desenvolvimento sustentável.

Os planos para uma gestão equilibrada devem envolver uma série de fatores que reduzam o nível de degradação ambiental, dessa forma, convém-se, segundo Silva (2013) a verificação do nível de desmatamento, poluição, degradação do solo, saber quem é o possível poluidor, os poluentes e a crescente consciência ecológica.

O desmatamento irracional transforma o País em um verdadeiro deserto, destruindo cerrados, florestas e vegetação. As queimadas constituem modos de destruição da flora e são praticadas há séculos. A poluição atinge diretamente o ar, a água e o solo. O solo é afetado não somente pela poluição, mas também pela erosão. Daí a necessidade do despertar da consciência ecológica evitando-se que agentes poluidores, pessoas ou entidades e instituições, lancem poluentes – matérias ou energias no meio ambiente. (SILVA, 2013).

Dirigindo-se a proteger o meio ambiente dos poluidores e poluentes, inclusive ao longo de rodovias, a legislação brasileira trouxe a interação da população por intermédio de consultas públicas para a criação de Unidades de Conservação, que juntamente com outras medidas ajudam a manter a sustentabilidade ambiental.

A positivação, sob esse aspecto, é expressa no artigo 22 da Lei n. 9.985/2000, parágrafos 2º e 3º, porquanto assevera que além dos estudos técnicos, faz-se necessária a consulta pública para a identificação da localização, dimensão e limites mais adequados para a Unidade de Conservação, cabendo ao Poder Público fornecer informações adequadas à população local.

As Unidades de Conservação são espaços territoriais definidos por suas características ambientais, tendo seus recursos naturais um papel especial. O regime administrativo pressupõe a integração participativa do Poder Público e da sociedade civil para o manejo baseado em regras definidas com bases dialógicas e democráticas (OLIVEIRA, 2011).

Por serem de grande relevância para a preservação ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável as Unidades de Conservação foram divididas em dois grupos pela Lei nº 9.985/2000, a saber: Unidades de Proteção Integral, com uso indireto dos seus recursos naturais e composta pelas categorias de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre e, como segundo grupo, as Unidades de Uso Sustentável constituídas pela Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Para a implantação de Unidades de Conservação, independentemente do grupo, cabe ao Poder Público, conforme aduz o artigo 22-A, da Lei nº 9.985/2000, que determina limitações administrativas provisórias ao exercício de empreendimentos e atividades causadores de degradação ambiental, a tomada de políticas públicas com promoção do desenvolvimento sustentável.

Outro importante instrumento para a proteção ao meio ambiente, com a aferição da relação custo-benefício, procurando-se minimizar os custos e maximizar os benefícios é o zoneamento ecológico econômico (ZEE), cujo objetivo primordial é a proteção do meio ambiente com a instituição de zonas de atuação especial. Nas APAs – Áreas de Preservação Permanente o ZEE estabelecerá normas de uso podendo ser formadas por Zonas de Vida Silvestre de dois tipos: Zonas de Preservação da Vida Silvestre, com proibição de atividades de alteração antrópica, isto é, humana, da biota e Zonas de Conservação da Vida Silvestre, com a permissão de

uso moderado, normatizado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais (SILVA, 2013).

Com a construção de elementos organizados e com a gestão adequada para orientação das políticas públicas, conforme as peculiaridades de cada região do entorno da Rodovia Álvaro Maia, juntamente com diretrizes para a preservação ambiental, voltadas a atender as necessidades humanas, é possível a perspectiva de promoção ao desenvolvimento sustentável, atrelando-se medidas governamentais, na implantação de rodovias, ao interesse público e ao meio ambiente equilibrado.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS APLICADAS NA BR-319

A construção de estradas é de grande relevância para o crescimento econômico e social e a ausência de rodovias prejudica a chegada de materiais e peças acarretando alteração, inclusive, nas importações. Com a expansão de construções de estradas ocorrem importantes impactos ambientais negativos que devem ser prevenidos ou minorados (REZENDE, Elcio; COELHO, Herbert, 2015).

Esses impactos ambientais ocasionados pelas rodovias ocorrem em três meios (SIMONETTI, 2010, p: 12):

Socioeconômico, biótico e físico. No meio socioeconômico os principais impactos encontrados estão relacionados às alterações nas atividades econômicas das regiões por onde a trajetória da rodovia transcorre (...). No meio biótico, os impactos mais comuns estão ligados aos atropelamentos de animais na pista (...). Além disso, ocorre a redução da cobertura vegetal presente na faixa de domínio da via. Já no meio físico, os principais problemas encontram-se na instabilidade de cortes e taludes ao longo da pista e nos alagamentos devido à má execução ou obstrução do sistema de drenagem da rodovia.

Cabe aos responsáveis pela tomada de decisões políticas, amparados pelo ordenamento jurídico vigente, em matéria ambiental, à adoção de medidas sustentáveis que possam reduzir ou minorar os impactos negati-

vos oriundos das obras de infraestrutura, que para promoverem o desenvolvimento local precisam ser realizadas, tal como é o caso da Rodovia Álvaro Maia, conhecida como BR-319, que necessita de reparos em alguns trechos.

Atualmente existem segmentos da Rodovia Álvaro Maia licenciados, com contratos em andamento para a manutenção e conservação, um processo de manutenção de áreas degradadas e um processo de licitação. Porém, ainda existe um trecho da BR-319 não licenciado, compreendido entre o Km 250 e o Km 655,70 (CREA/AM, 2019).

Com relação a esse trecho aguardam-se as licenças ambientais que depois de expedidas possibilitarão ao Poder Público continuar com a conclusão das obras, porém, como políticas públicas para o favorecimento do licenciamento foram realizadas em torno da BR-319 algumas mitigações.

Foram criadas Unidades de Conservação, como principais estratégias implementadas, a fim de mitigar parte dos impactos negativos socioambientais (CARLOS, Henrique; MEIRELLES, Fernanda, 2018).

A esse despeito e como visto nos tópicos anteriores, as UCs – Unidades de Conservação são alternativas que visam reduzir impactos ao meio ambiente, sendo essa uma medida pública que deve continuar a ser adotada pelo governo do Estado do Amazonas que almeja implantar por meio do zoneamento ecológico a perfeita gestão das nove unidades de conservação (CAVALCANTE, 2019).

A mitigação de danos ambientais, com a obrigatoriedade de apoio ou criação de Unidade de Conservação, foi disposta no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, sendo que o artigo 33 do Decreto nº 4.340/2002 regulamentou a ordem de prioridades, tais como: regularização fundiária, implantação de plano de manejo, aquisição de bens e serviços necessários à gestão.

Nas Unidades de Conservação da BR-319 observa-se que essas medidas elencadas pela legislação ambiental, como mitigação de danos, ainda precisam ser provadas na justiça. O Órgão Ministerial, em defesa da ordem pública e do meio ambiente impetrou uma Ação requerendo a tomada de algumas medidas para esclarecimentos no âmbito judicial.

O MPF – Ministério Público Federal aduziu, no processo n. 0017357-69.2016.4.01.3200, em face do ICMBIO, que foram estabelecidas ao todo 28 UCs, sendo 09 estaduais no Amazonas, com área total de 2.747.457,0 ha – hectares e 08 estaduais em Rondônia em uma área total de 225.855,07

ha e 11 federais AM/RO, com área de 7.580.722,50 ha. Afirmou o MPF, nos Autos supracitados, que além da criação de Unidades de Conservação era necessário implementar a elaboração do Plano de Manejo com o funcionamento adequado dos conselhos gestores, delimitação de zonas de amortecimento e garantia de recursos financeiros, humanos para a gestão. Em sentença, proferida pelo juiz federal, o ICMBIO recebeu a obrigação de fazer (TRF1, 2019, Sentença, p.26):

(...) III. Na obrigação de fazer, consistente em concluir, no prazo de 3 (três) anos, a contar da intimação desta sentença, o plano de manejo de cada uma das seguintes unidades de conservação: (i) Rebio Abufari; (ii) Esec Cuniã; iii)Parna Nascentes do lago Jari; iv) Parna Mapinguari; v) Flona Balata-Tufari; vi) Flona Humaitá; vii) Flona Iquiri; viii) Resex Rio Ituxi; ix) Resex Medio Purus (Juruá); Resex Lago do Cuniã (...) IV. Na obrigação de fazer, consistente em implementar, de forma efetiva, conselho consultivo ou deliberativo para a FLONA Iquiri. (...).

No trâmite processual foi incluída a União no polo passivo, com a inversão do ônus probatório (TRF 1, 2019, Sentença, p. 1):

A petição inicial narra que o ICMBio não teria implementado as 11 (onze) unidades de conservação federais criadas ao longo do traçado da BR-319. Observa-se que o ICMBio e a União possuem melhores condições de provar que adotaram todas as providências administrativas necessárias para a implementação das unidades de conservação federais localizadas no entorno e na área e influência da BR-319, visto que a autarquia é o órgão responsável pela implementação dessas unidades e a União é o ente responsável pelo repasse financeiro e orçamentário para o ICMBio. Pelas razões acima expostas, competem aos requeridos demonstrar as medidas realizadas a fim de garantir a efetiva implementação das UC's, com vistas a demonstrar ausência de dano, nexo causal e outras circunstâncias capazes de eximi-las, ou minorá-las, de responsabilidade. Diante do exposto: I. DEFIRO o pedido de inversão do ônus da prova, atribuindo aos requeridos a obrigação de comprovar que realizaram, ou estão realizando, as medidas necessárias para a implemen-

tação das unidades de conservação, arcando com eventuais custos das provas que serão objeto de instrução; II. CITE-SE a União e INTIME-SE o ICMBio para que apresentem contestação (art. 303, § 1º, II do CPC/15), no prazo de 15 (quinze) dias. Manaus/AM, 23 de novembro de 2017. **HIRAM ARMÊNIO XAVIER PEREIRA** Juiz Federal Substituto.

Em recente decisão foi ordenada a expedição de carta precatória para a intimação pessoal do Presidente da ICMBio, para cumprimento da decisão sob pena de multa diária (TRF1, 2019, Sentença, p.27).

D E S P A C H O. Intime-se pessoalmente o Presidente do ICMBio, por meio de carta precatória, a ser cumprida no endereço indicado pelo MPF à fl. 473, para que comprove terem sido adotadas as medidas administrativas necessárias para dar cumprimento à decisão liminar de fls. 234/260, em relação à flora IQIURI. Deve constar expressamente ser a intimação pessoal, bem como a advertência de que o descumprimento da referida decisão acarretará multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais, a recair exclusivamente sobre o seu patrimônio pessoal, à época do descumprimento. Manaus, 28 de junho de 2019. **HIRAM ARMÊNIO XAVIER PEREIRA** Juiz Federal Substituto da 7ª Vara Federal Especializada em matéria Ambiental e Agrária.

Ressalva-se que mesmo com a criação de Unidades de Conservação, como medida exercida pelo Poder Público para a redução de impactos ambientais, no entorno da BR-319, ainda necessitam-se resolver, no âmbito do Poder Judiciário, problemas relacionados aos seus implementos.

Dessa forma, não basta o Poder Público somente criar novos espaços destinados à preservação ambiental, pois há a necessidade de desenvolvimento de ações hábeis a assegurar-se a manutenção de funções ecológicas (FERREIRA, 2009).

Essas ações em políticas públicas devem ser aplicadas na Rodovia BR-319 a fim de evitarem-se externalidades de aspecto negativo, que podem ocasionar altos custos à sociedade, tendo em vista o meio ambiente ser um direito difuso, necessário à manutenção da vida.

As externalidades negativas a serem evitadas ou mitigadas pelas políticas públicas podem assim ser numeradas (REZENDE, Elcio; COELHO, Herbert, 2015, p. 160):

Aumento de emissão de ruídos, poeira e gases, início e aceleração de processos erosivos, carreamento de sólidos e assoreamento da rede de drenagem, interferências com a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, alteração do curso d'água, com consequências para a vida aquática, deposição de materiais de descarte, supressão de vegetação nativa, alteração nos habitats, alteração dos movimentos migratórios de alguns animais, potencialidade de propiciar a invasão de espécies exóticas, criação de barreiras à vida selvagem sensível, perda da biodiversidade (...).

Assim, nota-se que para a manutenção da qualidade de vida são necessárias ações do Poder Público para mitigar os possíveis danos ambientais que a conclusão das obras na Rodovia BR-319 pode acarretar. Portanto, os custos sociais a serem suportados são de grande relevância a serem observados no momento da tomada de decisões, buscando-se o equilíbrio entre as necessidades humanas de desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da Rodovia Álvaro Maia, denominada BR-319, foi criada para permitir a integração nacional dos Estados da Região Norte com as demais Regiões. Suas obras ainda necessitam, em alguns trechos, de manutenção e/ou conclusão de obras. Políticas Públicas adequadas poderão mitigar as possíveis externalidades negativas que a sua construção poderá causar ao meio ambiente.

A Região Norte está interligada ao restante do País pela Rodovia Álvaro Maia, difundida como BR-319. Essa rodovia representa um grande avanço econômico, pois com seu asfaltamento completo propiciará aos moradores das regiões envolvidas o barateamento de transporte, com a possibilidade de amplo escoamento de mercadorias e serviços. Entretanto, a criação de rodovias pode ocasionar sérios prejuízos ao meio ambiente.

Cabe ao Poder Público, cumprindo os ditames do ordenamento jurídico, baseado em princípios que norteiam o direito ambiental, promover políticas públicas garantidoras da sustentabilidade ambiental.

A proteção e a manutenção da vida nas áreas envolvidas no entorno da BR-319 necessitam ser preservadas. A legislação ambiental, sob a Lei nº 9.985/2000 e regulamentação feita pelo Decreto nº 4.340/2002, positivou a mitigação de externalidades negativas com a realização de medidas de implantação de Unidades de Conservação.

No entorno da BR-319 foram criadas UCs – Unidades de Conservação, tanto Estaduais quanto Federais, porém, ainda há questionamento judicial a ser esclarecido no tocante ao seu Plano de Manejo e estrutura para a manutenção dessas Unidades de Conservação.

Analisa-se que, ainda, é preciso investimentos por parte do Poder Público para a pesquisa e incremento de planos de gestão, envolvendo políticas públicas, para a mitigação dos prejuízos ambientais que envolvem a realização de obras na Rodovia BR-319, tais decisões políticas, abrangem não somente a esfera do Poder Executivo, mas também, como estudado no artigo, embasado na posição de Pietro (2009), ao Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1.988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2019;

BRASIL. **LEI Nº 9.985/2000**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2019;

BRASIL. **LEI Nº 6.938/81**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2019;

BRASIL. **DECRETO Nº 4.340/2002**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2019;

BRASIL. CREA – CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO AMAZONAS. Revista do CREA/AM. **Reabertura da BR-319 é tema de fórum de discussão no CREA/**

AM. Manaus. ed. 9, (jan, fev, mar. 2019). Disponível em: <https://revista.crea-am.org.br/2019-03/#p=23>. Acesso em 02 out. 2019;

BRASIL. TRF – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Processo n°: 0017357-69.2016.4.01.3200. Seção Judiciária do Amazonas. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 02 out. 2019;

CARLOS, Henrique Santiago Alberto; MEIRELLES, Fernanda de Almeida. Análise da implementação de Unidades de Conservação no contexto da rodovia BR-319. Disponível em: <https://idesam.org/publicacao/analise-ucs-br319.pdf>. Acesso: 20 set. 2019;

CAVALCANTE, Larissa. Governo do Amazonas tenta incluir a obra da BR-319 no PRDA. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/manaus/news/governo-do-amazonas-tenta-incluir-a-obra-da-br-319-no-prda>. Acesso 20 set. 2019;

FERREIRA, Ximena Cardozo. Políticas Públicas e áreas de preservação permanente: instrumentos de implementação. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre n. 62, (Nov. 2008 – abr. 2009), p. 69-92. Disponível em: <http://www.amprs.com.br>. Acesso em: 02 out.. 2019;

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: Desafios do Direito Administrativo moderno. **Verba Juris** ano 6,, n.6, jan./dez. 2007. Disponível em: www.periodicos.ufpb.br. Acesso: 16 set. 2019;

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental.** 2 ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, 252 P;

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 22 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2009, 864 P;

REZENDE, Elcio Nacur; COELHO, Hebert Alves. **Impactos Ambientais decorrentes da Construção de Estradas e suas consequências na responsabilidade civil.** V.9, N°2, P. 155-180, Jul-

-Dez, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br>. Acesso em: 30 set. 2019;

SILVA, José Afonso Da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10^a Ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013, 374 p;

SIMONETTI, Henrique. **Estudo de Impactos Ambientais gerados pelas Rodovias**: Sistematização do Processo de Elaboração do EIA/RIMA. 2010. 57 f. Monografia (Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28531/000769150.pdf?...1>. Acesso em: 01 out. 2019.

ANÁLISE DE (IN)VIABILIDADE DO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO PARA PROMOÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Angelica Denise Klein

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo⁶⁸ pretende discorrer sobre o conceito e as características das políticas públicas, tendo como problemática: analisar em que medida o processo eletrônico é viável enquanto instrumento para promoção da política pública? O objetivo é buscar compreender a política pública enquanto instrumento para promoção do processo judicial eletrônico, com a justificativa de examinar a viabilidade do instrumento a partir do ciclo de políticas públicas.

Estruturalmente, o artigo tratará dos conceitos terminológicos, bem como as características e o desenvolvimento do ciclo das políticas públicas, para, em seguida, abordar o processo eletrônico, a partir da normatização culminando no exame do processo judicial eletrônico enquanto instrumento facilitador (in)viável da política pública de acesso à justiça.

67 Doutoranda em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade Feevale (Novo Hamburgo/RS). Bolsista PROSUP/CAPES I. Mestra em Direito. Advogada. E-mail: angelica.dk@hotmail.com.

68 Este artigo foi extraído da Dissertação escrita e defendida em março de 2017 pela autora, perante a Banca de Defesa da UNISC. Versão integral encontra-se: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1615/1/Angelica%20Denise%20Klein.pdf>>.

2. Processo JUDICIAL Eletrônico como instrumento para promoção da política pública

Para permear o exame do Processo Judicial eletrônico como um instrumento de política pública, a análise contornará no primeiro momento os elementos caracterizadores de políticas públicas e, posteriormente, adentrar-se-á no Processo Judicial eletrônico, com vistas a abordagem acerca das normatizações, bem como da implementação no âmbito nacional.

2.1 Políticas públicas: percepção e reconhecimento

Ao examinar as políticas públicas, inicialmente, tem-se a necessidade de conceitualizar a terminologia, a qual apresenta dificuldades, segundo teóricos políticos. Assim, visando enfrentá-los, busca-se conceituar descrevendo-se as características.

Na língua portuguesa, o termo ‘política’ significa o “conjunto dos fenômenos e das práticas relativas ao Estado ou a uma sociedade, arte e ciência de bem governar, de cuidar dos negócios públicos” (FERREIRA, 2008, p. 640), ao passo que “público” pode ser espaço de uso comum ou algo que é manifesto.

A essência originária das políticas públicas, de acordo com o entendimento de Maria Paula Dallari Bucci (2006), perfectibiliza-se num instrumento de concretização dos direitos sociais. Tal ferramenta, não obstante ser de extrema importância ao Estado e à Sociedade, necessita ser analisada, em conformidade com as diretrizes política e social, não se restringindo às percepções jurídicas, uma vez que incide a transdisciplinaridade (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015).

Assim, para dirimir a compreensão acerca do conceito, verifica-se na leitura de Bucci (2006), João Pedro Schmidt (2008), Leonardo Secchi (2014), Salete Oro Boff, Liége Alendes de Souza e Iásin Schäffer Stahlhöfer (2015) que a concepção de “*política*” sobrevém do inglês, com três dimensões correlatas: “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”.

Neste norte, para Schmidt (2008, p. 2.310-2311), os termos formam as “três dimensões da política”, referindo-se aos segmentos imperativos sob a ótica da política, do processual e do material. Para tanto, “*polity*”

pressupõe a análise estrutural das demandas do âmbito administrativo, compreendidas nos sistemas de governo. “*Politics*” examina os processos envolvendo a sistemática e a captação de recursos entre o Estado e a sociedade. No sentido material, tem-se a “*policy*” que abrange os elementos decorrentes das políticas públicas, envolvendo as diretrizes, os programas e as atividades desenvolvidas, objetivando alcançar a coletividade, a qual pode ser identificada como política pública.

Nesta seara, de acordo com Rua (2009, p. 19), as políticas públicas (*policy*) pertencem à atividade política (*politics*), abrangendo “um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. As políticas públicas são “em nome do público” (CAVALCANTI, 2007, p. 32) e direcionadas para compreender a minoria da sociedade, ou seja, a classe social menos favorecida que necessita de atenção elementar e fundamental (SECCHI, 2013). Destaca-se que, o caráter público mantém-se mesmo se a incidência recair sobre a esfera privada, como ocorre nas ações direcionadas à família, as relações de consumo ou a religião (RUA, 2009).

Para definir o conceito de políticas públicas, tem-se como premissa cogente considerar a intencionalidade e o problema público e, indiferente do modo a ser estudado ou o grau de operacionalização. Para tanto, faz-se necessário encarar o problema público (SECCHI, 2014), pois, em conformidade com a definição de Norberto Bobbio *et al* (1998, p. 782) as políticas públicas denotam a “intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas”.

Assim, no intento de formular um conceito “jurídico” para dirimir a análise, Bucci (2006, p. 39) discorre sintetizando que:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados- processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial- visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios ne-

cessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

O controle da instituição das políticas públicas é do Estado, o qual é detentor do poder (FILOMENA, 2012), podendo eleger o que é pertinente (DYE, 1972, apud, FILOMENA, 2012), mesmo que os interesses não sejam aprovados pela maioria (PARSONS, 2007). Mas este poder não é absoluto, encontrando limites de análise, especialmente no campo da Política, que possui ferramentas para controlá-lo. O exame das políticas públicas se faz através de um ciclo, que são estabelecidas em fases sucessivas e independentes entre si (DYE, 2009).

Para tanto, o ciclo de políticas públicas inicia com a identificação do problema, em seguida tem-se: a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção. Secchi (2014) alerta que em alguns momentos as fases não são consecutivas, alternando-se conforme a necessidade e a complexidade, dependendo dos atores sociais envolvidos e da forma organizacional, conduzindo ao estabelecimento da política pública.

O primeiro passo do ciclo, apontado pelos autores supracitados é a identificação do problema, questão que é norteadada a partir de um “problema público”, o qual considera o caráter intersubjetivo e as formas de mitigá-los. Tal problemática não carece envolver a totalidade da sociedade, podendo ser delimitada. Para exemplificar, tem-se o financiamento estudantil, no qual os atores sociais percorrerão a hipotética essencial e, a partir de então, buscarão maneiras de diminuir os entraves incidentes (SECCHI, 2014).

Com a definição do problema (1º passo do ciclo), passa-se para a agenda (2º passo), a qual é importante para possibilitar o prosseguimento do ciclo. Nesta fase, estabelecem-se prioridades, elencando-as de acordo com os atores envolvidos e as necessidades verificadas a partir do problema. A agenda é múltipla, sendo classificada em agenda política ou sistêmica, agenda formal ou institucional e agenda da mídia. A agenda política considera os temas que a comunidade política entende como necessária para solucionar, enquanto que na agenda formal o poder público avaliará a forma de enfrentá-los (BUCCI, 2006). A agenda da mídia é impulsionada pelas reivindicações decorrentes dos meios de comunicações e motivada pela opinião pública (SECCHI, 2014).

Em seguida, tem-se a formulação de alternativas que se funda como um aparelho importante, uma vez que nesta fase analisam-se as possíveis soluções e as alternativas para compor as políticas públicas, elaborando as estratégias razoáveis para estabelecer os objetivos instituídos, bem como as possibilidades para implementar as diretrizes (SCHMIDT, 2008). Nesta etapa, a temporalidade também se faz presente, pois acaso os planos sejam inadequados, haverá um distanciamento para adentrar no próximo passo, além de fomentar em prejuízos ao ciclo quando as alternativas apresentadas se mostrarem improdutivas de serem solucionadas.

Além da temporalidade, Boff, Souza e Stahlhöfer (2015, p. 12) ponderam a importância da participação da sociedade e das instituições, identificando-se os problemas e apontando as razoáveis resoluções, visto que “o êxito de uma política pública não depende exclusivamente da administração pública, mas também da adesão e até atuação ativa, a fim de perseguir a máxima eficiência”.

Ultrapassando-se o obstáculo da formulação de alternativas, adentra-se na tomada de decisão e, neste momento, verifica-se a importância de uma estratégia de solução adequada, porquanto neste processo de elaboração, haverá a tomada de decisões. A compilação do problema, culminando na formulação da agenda e dos mecanismos perpassando pelas soluções, desencadeará uma filtragem, aplicando-se, assim, um caráter objetivo e racional para viabilizar a aplicação da política pública (SECCHI, 2014). Apesar da “tomada de decisões” fazer parte do ciclo de políticas públicas, esta não se limita a fase, mantendo-se durante todo o período de planejamento, pois carece considerar as eventualidades incidentes, sobretudo, a alocação dos recursos financeiros (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015).

A implementação da política pública, portanto, pertence à quinta fase do ciclo de políticas públicas, que possui como característica primordial avaliar os resultados das políticas públicas, guiando-se pela temporalidade, estabelecendo regras para contornar o objeto das políticas públicas. Para Secchi (2014), nesta etapa examinam-se os possíveis erros resultantes da etapa anterior (tomada de decisões), corrigindo-os, visando não prejudicar o passo seguinte. A implementação considera além do projeto técnico, a estrutura funcional e material, para operacionalizar as políticas públicas.

A avaliação da política pública divide-se em: “avaliação *ex ante*, avaliação *in itinere* (monitoramento) e avaliação *ex post*” (SECCHI, 2014, p. 63).

A avaliação, portanto, perpassa pela fase do projeto, implementação e operacionalização da política pública em objeto (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015). Assim, para possibilitar a avaliação, consideram-se instrumentos capazes de auferir, de forma quantitativa e qualitativa. Para tanto, utilizam-se os critérios de economicidade, produtividade, eficiência administrativa, eficácia e equidade.

De acordo com o entendimento de Secchi (2014, p. 66), a etapa de avaliação é a mais complexa, tendo em vista que se trata de um instrumento que avalia continuamente a sistemática que foi elaborada, implementada, bem como aferindo os resultados obtidos, de modo a fazer cotejo avaliativo. Assim, a temporalidade é um elemento contínuo que, dependendo da política pública implantada, não é capaz de apresentar os indicadores de resultados imediatamente. Desta forma, “as políticas públicas exigem um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores afetados por ela”. Para Lauren Lewis Xerxenevsky (2012), além de complicada, a fase de avaliação é relevantíssima, não obstante a importância das fases antecessoras e as sucessoras que guardam substancial magnitude.

A última fase do ciclo é a extinção. O caráter permanente, segundo Secchi (2014, p. 67), deve ser substituído por momentâneo, pois a política pública carece prever um “fim” ou ainda, quando sobrevier a apuração da “ineficácia da política, programa, lei ou ação pública” (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 20). No entanto, há algumas políticas públicas que não podem ser substituídas ou extintas, como é o caso das políticas redistributivas, que envolvem benefícios, atingindo os programas assistenciais, sobretudo, visando à erradicação da pobreza (CALGARO, 2014).

As políticas públicas atentam para um grande aparato de ações ou programas governamentais, que não possuem cunho exclusivamente assistencial, sobretudo, social. As ações ou programas governamentais, portanto, objetivam atender as demandas envolvidas, aplicando-se as diversas disciplinas sociais, como transporte, saúde, moradia, trabalho, previdência, entre outros (BUCCI, 2006).

Como ponderado, as ações ou programas são instituídos correspondendo às políticas de Estado e/ou às políticas de governo. Não obstante ambas pertencerem à “política”, o que as diferencia é o período de operacionalidade. Assim, conforme entendimento de Bucci (2006, p. 16), as

políticas de governo são caracterizadas por um prazo curto, enquanto que as políticas de Estado têm um prazo extenso, “medido em décadas”. Desse modo, a determinação dar-se-á pela forma que foi institucionalizada (BARCELLOS, 2016).

As políticas públicas podem ser classificadas como políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas ou estruturadoras. Neste sentido, as políticas distributivas, como aduz o termo, possuem como finalidade a distribuição dos recursos. Tem caráter regional e clientelista, necessitando-se de controle social direcionado. As políticas redistributivas tem como escopo a redistribuição de recursos para a classe social com menor poder aquisitivo, ao passo que as políticas regulatórias normatizam a operacionalização, através de portarias e atos normativos, cuja característica primordial são os efeitos prolongados, os quais acabam por dificultar o controle social. Por fim, têm-se as políticas constitutivas ou estruturadoras, as quais são responsáveis pela forma procedimental das políticas públicas, cuja característica principal é não contar com a participação da sociedade durante as fases (SCHMIDT, 2008).

2.1.1 Avaliação: efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade.

Os efeitos das políticas públicas decorrem do processo de análise do objeto, vinculando-se à ordem institucional e social, possibilitando uma interação com as percepções jurídicas, sobretudo, no que tange aos resultados decorrentes, os quais devem ser “combinados, articulados ou conjugados” (BUCCI, 2013, p. 258). A efetividade é uma das consequências correlatas, que não se assentam exclusivamente no ator estatal, mas, principalmente, na “cultural institucional, baseada na adoção de práticas” adequadas e viáveis (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 21).

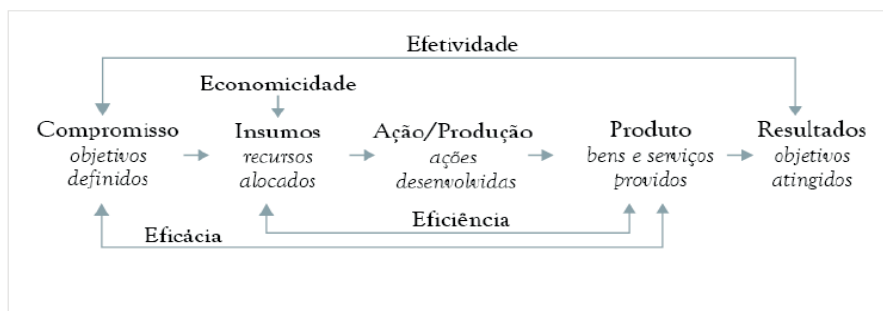
Acerca dos conceitos de eficiência e eficácia, imperiosa a diferenciação, uma vez que o primeiro refere-se à análise da qualidade dos serviços ou produtos oferecidos, enquanto que o segundo verifica se a política pública atingiu a finalidade proposta ou carece de alterações, as quais podem ser realizadas, a fim de adequá-las (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015).

Na análise promovida por Schimdt (2008), a avaliação das políticas públicas pressupõe a eficácia que considera os resultados conseguidos, ao

passo que para se verificar a eficiência, promove-se um comparativo entre os resultados e os custos. Adiciona-se, portanto, a efetividade e a legitimidade a partir de alguns questionamentos, os quais são transcritos, uma vez que se necessita correlacioná-los com o subcapítulo seguinte: 1) avaliação da efetividade: a política formulada foi de fato implementada? 2) avaliação da eficácia: os resultados esperados foram alcançados? 3) avaliação da eficiência: qual o montante dos recursos dispendidos para alcançar os resultados? 4) avaliação da legitimidade: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados? (SCHMIDT, 2008, p. 2.321).

A eficiência das políticas públicas se amolda às características que assistem os princípios da administração pública (BRASIL, TNU, 2014), empregando-se a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação e a aproximação dos serviços públicos da população, a eficácia, a desburocratização e a busca da qualidade, correlatos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A análise das áreas envolvidas em ações ou programas governamentais que entabulam as políticas públicas sofre gradação considerável, sobretudo, no tocante às avaliações da efetividade. Assim, consubstanciado no exame promovido pelo Senado Federal (2015) e tendo em vista que o escopo do presente trabalho permeia o Processo Judicial eletrônico, avaliar-se-á estreitando ao liame realizado.



Fonte: adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.

Fonte: SENADO FEDERAL, 2014, p. 215.

Nesta esteira, para dirimir a análise da efetividade, que interliga os objetivos definidos aos atingidos, tem-se como necessário para entabular o exame da efetivação da Política Nacional de Inclusão Digital, a qual,

embora encontra-se em fase de projeto possui estreita proximidade com o campo de análise, um vez que possibilita o exame sobre o Processo Judicial eletrônico, mormente, quando se aventa o analfabetismo e a exclusão digital.

Entretanto, considerando o escopo que permeia a presente pesquisa tangenciando o Processo Judicial eletrônico, analisar-se-á a partir da implementação se este pode ser configurado um instrumento facilitador de política pública.

3. Processo Judicial eletrônico

O anseio pela informatização e virtualização dos processos não pretende transformar o homem em máquina, ao contrário, a inteligência humana deve estar à frente da inteligência artificial provinda da máquina/computador, que alicerça o conhecimento, não se olvidando ou mesmo afastando o caráter de “humanização” que o processo eletrônico carece perseguir (ALMEIDA FILHO, 2015, p. 363).

Assim, a harmonia entre o acesso à Justiça e a prestação jurisdicional perpassa, fundamentalmente, pela confiança da sociedade, a qual passa a acreditar que o Judiciário será eficaz e célere, na sua exata medida (ABRÃO, 2015). Sopesa-se, portanto, a reflexão de Nietzsche que “humano, demasiadamente eletrônico”, mas, sobretudo, humanizado, coadunando-se com a questão apresentada por Cláudio Brandão (2013) como decisiva, a fim de não impor a “coisificação” do processo judicial.

O Processo Judicial eletrônico é “uma realidade irreversível” (RODRIGUES, FLORES, 2014, p. 59), dotada na roupagem de um sistema elaborado, que objetiva a sistematização do acesso e a concentração de atos numa plataforma que será monitorada pelo Conselho Nacional de Justiça. Trata-se de um mecanismo que visa atender aos preceitos legais incrementados pela Lei nº 11.419/2006, sem esquecer-se dos princípios constitucionais que devem nortear o território físico e o virtual que, não obstante romper barreiras geofísicas e comunicações céleres, por vezes imediatas, carece estar em consonância com o devido processo legal e a ampla defesa (BRASIL; MAGALHÃES JÚNIOR, 2014).

Muito embora o termo empregado desde o advento da Lei nº 11.419/2006 é “processo”, Almeida Filho (2015, p. 277) sublinha que tal

conotação é equivocada. Para o autor, a natureza do processo eletrônico é procedimental, inexistindo ainda, uma jurisdição especial para examinar pontualmente. Assim, Almeida Filho entende como adequado o termo “procedimento” ao invés de “processo”. Tal entendimento é compartilhado por Alexandre de Azevedo Silva (2013, p. 32), destacando que, apesar do Processo Judicial eletrônico receber nova roupagem, a essência é de procedimento eletrônico em detrimento ao termo “processo”, presumindo movimento, os quais estarão em conformidade com as normas legais e constitucionais predispostas no ordenamento.

Por outro lado, Marinoni (2015, p. 169) ressalta que “processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, em todas as atividades estatais”, ao passo que processo é “mero aspecto formal do processo, não se confundindo conceitualmente com processo”. Num mesmo processo poderão existir dois procedimentos, adotados no primeiro e no segundo grau de jurisdição. Assim, para Marinoni o Processo Judicial eletrônico é um processo, pois trata-se de um instrumento que envolve procedimentos.

A informatização dos documentos ensejou o surgimento do Processo Judicial eletrônico, no âmbito do Poder Judiciário, intimamente (inter) ligada à tecnologia e à era digital, visando atender aos anseios da modernização processual. Contudo, conforme leciona Almeida Filho (2015), o primeiro marco normativo retroage ao ano de 1999, quando se permitiu empregar o sistema de dados e imagens através do *fac-símile*, para promover a prática de atos processuais que dependiam da petição escrita (BRASIL, 1999). A Lei nº 10.259/2001 que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal previu a implantação do sistema eletrônico, para possibilitar a organização dos serviços de intimação das partes (artigo 8º, §2º), bem como a realização de reunião de juízes domiciliados em cidades diversas (artigo 14, § 3º). O sistema de videoconferência, em tempo real, para possibilitar a realização de interrogatórios e demais atos, na seara penal, foi viabilizado a partir da Lei nº 11.900/2009. (BRASIL, 2009).

Para Abrão (2015, p. 107), a intenção do processo eletrônico se alinha também na indispensabilidade de “reduzir a necessidade de deslocamento, acompanhamento integral de todas as etapas da tramitação, eliminando as mazelas do processo papel e qualquer intercorrência”.

Tem-se, assim, as vantagens de eliminar os papeis, reduzir o custo com procedimento, agilizá-lo; diminuir o tráfego interno e externo, além do trânsito com a remessa das petições, promoção de acesso e transparência. Tal entendimento é compartilhado por Ângela Araújo da Silveira Espíndola, Fabiane Carla Pilati e Marina Teixeira Monteiro (2004), pontuando que, sob a perspectiva processualista, o processo eletrônico apresenta pontuais benefícios.

Sob outro olhar, tem-se os riscos com a implantação, decorrendo da (in)segurança do sistema, da possibilidade de adulteração e alteração dos documentos, da desarmonia entre a comunicação intercomarcas, ausência de conhecimento da sociedade em aceitar a implantação do processo eletrônico, bem como dos operadores do direito e, notadamente, as frequentes quedas dos sinais da *Internet* e as dificuldades enfrentadas pelos usuários em acessar, utilizando-se da *Internet* de forma ágil e adequada (ABRÃO, 2015).

O Processo Judicial eletrônico é um programa que visa concentrar o acesso e a consulta processual e, ao mesmo tempo, possibilitar o agenciamento de informações e os atos judiciais. Assim, na sequência, examina-se o compasso entre a Lei nº 11.419/2006 e a Resolução nº 185/2013, analisando-se a implantação junto aos Tribunais, bem como a forma de julgar. Neste sentido, embora a Emenda Constitucional nº 45/2004 potencializou a celeridade processual, a pretensão do Processo Judicial eletrônico não deve objetivar apenas tal viés, carecendo da conjugação da sincronicidade da celeridade e da decisão justa, numa duração razoável, nem rápida demais capaz de cercear direitos (ISAIA; PUERARI, 2012) e, tampouco morosa, impedindo-se o acesso à Justiça plena.

3.1 Normatização

A legislação federal que normatizou a informatização do processo judicial adveio através da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, estabelecendo o uso do meio eletrônico na tramitação dos processos judiciais, das comunicações de atos e transmissão de peças processuais, bem como disciplinou as áreas relativas aos processos civil, penal e trabalhista e aos juizados especiais (BRASIL, 2006).

A norma legal previu que a informatização do processo judicial se referia às ferramentas eletrônicas empregadas no armazenamento, no tráfego

e no arquivamento dos processos; a transmissão dos dados, utilizando-se as redes de comunicações, sobretudo a rede mundial de computadores; a assinatura eletrônica e o acesso dos usuários ao Poder Judiciário. O capítulo III da Lei nº 11.419/2006 tratou precisamente sobre o processo eletrônico, determinando que competia aos órgãos do Poder Judiciário a elaboração e o desenvolvimento de sistemas eletrônicos para o processamento das ações judiciais, em sistemas com programas acessíveis, de forma continuada, por meio da rede mundial de computadores (BRASIL, 2006).

Insculpida numa ferramenta de poder, a dinâmica de implantação do Processo Judicial eletrônico deu-se pela verticalização, uma vez que incidiu do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para os Tribunais e, consequentemente, as Comarcas, as Varas e as Seções Judiciárias (CAPAVERDE; VAZQUEZ, 2015). Tal dinâmica não considerou, de forma pormenorizada, as “implicações políticas, sociais e econômicas” (ZAMUR FILHO, 2011), que acabaram sendo observadas pelos setores que compõem o 1º Grau de Jurisdição quando da implantação e gestão, aplicando-se assim, a forma horizontal, a fim de viabilizar o trabalho e a gestão, visto que cada setor possui particularidades funcionais e estruturais.

3.1.1 Implantação

Para atender a padronização do sistema digital, a implantação do Processo Judicial eletrônico dar-se-á em consonância com o porte de cada Tribunal de Justiça e do Trabalho. Os Tribunais Regionais Federais não estão divididos por porte.

A Resolução nº 185/2013 definiu o período para alcançar a implantação em todos os tribunais. Assim, de acordo com o §3º do artigo 34, até o ano de 2018 empregaram o mesmo *software* digital, sendo vedada a criação ou o desenvolvimento de sistema diverso para atuação do PJe, ressalvado os sistemas já implantados (CNJ, 2013).

De acordo com o relatório *Justiça em Números* (CNJ, 2016, p. 31), a Justiça Estadual concentra 64,4% das unidades judiciárias, tendo, assim, 8.711 (oito mil, setecentos e onze) Varas (Cíveis, Penais e Especializadas) e 1.385 (hum mil, trezentos e oitenta e cinco) Juizados Especiais (Cíveis, Penais e Especializados), em detrimento à Justiça Militar Estadual que reúne o menor número, com 13 (treze) unidades.

3.2 Processo Judicial eletrônico: instrumento facilitador (in)viável da política pública de acesso à Justiça?

Buscando-se responder o problema formulado, necessita-se se alicerçar das indagações propostas por Schmidt (2008), precipuamente, quanto da formatação da política pública, quanto a possibilidade de reconhecer o Processo Judicial eletrônico como um instrumento facilitador viável do acesso à Justiça.

a) avaliação da efetividade: a política formulada foi de fato implementada? Considerando-se que o Processo Judicial eletrônico é um sistema informatizado, instituído por meio da verticalização, verifica-se que este pode ser considerado como um instrumento facilitador, mormente, a partir da análise da efetividade dos atos processuais (FARIA, 2010), necessitando-se coadunar a Lei nº 11.419/2006 ao CPC/2015, além de fomentar medidas adequadas para examinar o gargalo processual, concentrado notadamente na 1ª instância.

b) avaliação da eficácia: os resultados esperados foram alcançados? A implementação do Processo Judicial eletrônico ainda está em processo de implementação em alguns Estados. Para o sistema resultar favorável, deve-se examinar a inclusão digital, como forma de manter o Processo Judicial eletrônico ativo. Tal preocupação deve ser direcionada às Comarcas Estaduais, as quais não constaram no relatório *Justiça em Números 2016*, tampouco as demais pertencentes à 1ª Instância, de sorte que os indicadores expõem dados que, em verdade, representam a irrealidade do cenário jurídico, vez que não restou apresentado as zonas fronteiristas e rurais, local onde o acesso à Justiça é limitado, assim como as redes de comunicações. As estruturas físicas necessitam acomodar as tecnologias e instrumentos com infraestrutura que viabilize a operacionalização do Processo Judicial eletrônico, para tanto, faz-se necessário disponibilizar melhores condições, notadamente, nas regiões fronteiristas e rurícolas que dispõem de *Internet* deficitária/precária. As avaliações qualitativas e quantitativas devem ser semestrais, considerando além do tempo médio do processo, as espécies e os litigantes,

c) avaliação da eficiência: qual o montante dos recursos dispendidos para alcançar os resultados? O Primeiro Grau de Jurisdição concentra o maior volume de processos e também maior contingência de unidades ju-

diciárias necessita de atenção prioritária, a iniciar por melhores condições estruturais e funcionais. O Processo Judicial eletrônico é uma plataforma que necessita ser operacionalizada e, para tanto, o homem é de extrema importância. Além disso, as execuções que são o “gargalo” no Primeiro Grau de Jurisdição carecem ser analisadas, pontualmente, pois o entrave não é o Processo Judicial eletrônico, mas sim o executado que apesar da condenação transitada em julgado, não dispõe de recursos financeiros para satisfazer o crédito;

d) avaliação da legitimidade: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados? O Processo Judicial eletrônico ainda é recente em alguns tribunais, e, em outros está em fase de implementação. Quanto ao público em geral, verifica-se que, o Processo Judicial eletrônico é contemporâneo e gera alguns obstáculos no acesso às informações. Enquanto que nos processos físicos, os cidadãos direcionavam-se aos Cartórios para tomarem ciência e manusear os processos, no ambiente virtual o acesso está limitado às partes, não dispondo de um servidor que, em tempo real, solucione as dúvidas, necessitando se dirigir pessoalmente às comarcas.

O Processo Judicial eletrônico é um sistema, carecendo do homem para “alimentar” as informações. Desta forma, necessita-se assegurar o caráter de humanização entre o homem frente à máquina, sobretudo no momento do julgamento, promovendo prestação jurisdicional justa, para não se tornar inefetiva.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo discorreu sobre a importância de pensar o conceito de políticas públicas, perpassando pelas características, percepção e reconhecimento, culminando no exame bibliográfico do ciclo de políticas públicas, extremamente importante para nivelar a avaliação quanto à efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade, como forma de conduzir uma análise ampliada.

A problemática que incidiu tomou como escopo a análise do (in) viabilidade do processo judicial eletrônico como instrumento para promoção da política pública, e, neste contexto, acredita-se que, fazendo-se um contraponto com o ciclo de políticas públicas, o processo judicial eletrônico, enquanto instrumento poderia viabilizar o acesso à justiça,

em que pese ser necessário consagrar outras variáveis diretamente interligadas, a exemplo, da internet e de equipamento compatível para possibilitar o acesso à plataforma.

E, sob este viés, tem-se que o processo eletrônico, reservadas as proporções procedimentais, processuais e legais, é uma ferramenta que vem ganhando espaço no âmbito judicial e administrativo, rompendo fronteiras geográficas e aproximando pessoas e administração pública direta e indireta. No entanto, em que pese é possível vislumbrar muitos avanços positivos, ainda há ausência e deficiência de acesso à internet, especialmente nas regiões Norte e Nordeste e fronteiras, que, em razão da logística de fornecimento da Internet no âmbito nacional acaba sendo desassistida, formando os infoexcluídos digitalmente.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Carlos Henrique. **Processo eletrônico, processo digital, de acordo com o novo CPC**. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. Sao Paulo: Atlas, 2015.
- ALMEIDA FILHO, José Carlos de. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico**. A informatização judicial no Brasil. 5. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BARCELLOS, Ana Luiza Berg. **Direitos sociais e políticas públicas**: algumas aproximações. *Revista do Direito Público*. Londrina, v. 11, n. 2, p.109-138, ago. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p109. Disponível em:< <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direi-topub/article/viewFile/20880/19690>. ≥. Acesso em: 27 set.2016.
- BOBBIO, Norberto. **O tempo da memória da senectute e outros escritos autobiográficos**. Prefácio Celso Lafer. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- _____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C, Varriale et al. 11. ed. Brasília :Universidade de Brasília, 1998.

BOFF, Salete Oro; SOUZA, Liége Alendes de. STAHLHÖFER, Iásin Schäffer. **Avaliação das políticas públicas brasileiras de perseguição ao cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

BRANDÃO, Cláudio. **Processo judicial eletrônico**: uma silenciosa revolução na Justiça do Trabalho. p. 9-28. *Revista Eletrônica Tribunal Regional do Trabalho do Paraná*. v.2. n.15 janeiro- fevereiro 2013. Disponível em: <[https://ead.trt9.jus.br/moodle/pluginfile.php/24237/mod_resource/content/1/Revista%20Eletr%C3%B4nica%20\(JAN-FEV%202013%20-%20n%C2%BA%2015%20-%20Processo%20Eletr%C3%B4nico\).pdf](https://ead.trt9.jus.br/moodle/pluginfile.php/24237/mod_resource/content/1/Revista%20Eletr%C3%B4nica%20(JAN-FEV%202013%20-%20n%C2%BA%2015%20-%20Processo%20Eletr%C3%B4nico).pdf)>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL, Rebeca Ferreira; MAGALHÃES JÚNIOR. Antônio Germano. **Processo judicial eletrônico**: política pública de virtualização do poder judiciário. *Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas*, v. 1, n. 11 (2014), p. 130-153. Disponível em: <<http://seer.uece.br/?journal=politicaspublicasemdebate&page=article&op=view&path%5B%5D=1239&path%5B%5D=1089>>. Acesso em: 27 set.2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. **Lei nº 11.900, de 08 de janeiro de 2009**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, para prever a possibilidade de realização de interrogatório e outros atos processuais por sistema de videoconferência, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11900.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999**. Permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9800.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALGARO, Cleide. As políticas públicas redistributivas no estado democrático de direito brasileiro, como garantia do direito fundamental de igualdade, sob a leitura do princípio da diferença em John Rawls: ascensão da nova classe média e o aumento do consumo do Brasil. **XIII Semana Acadêmica do PPG em Filosofia da PUCRS.** Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/semanadefilosofia/XIII/5.pdf>> Acesso em: 15 out. 2016.

CAPAVERDE, Caroline Bastos; VAZQUEZ, Ana Cláudia de Souza. **Implantação de processo eletrônico no sistema judiciário:** um estudo sobre aprendizagem organizacional em uma secretaria de gestão de pessoas. *REAd. Porto Alegre*. 81 ed. n 2. maio-agosto 2015. p. 462-490. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/read/v21n2/1413-2311-read-21-02-00462.pdf>>. Acesso em 31 out. 2016.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas:** uma contribuição para a área educacional. Tese (Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928>>. Acesso em: 15 out.2016.

CNJ. **Caderno do PJe.** Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/observatorio/arq/caderno_pje.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

ESPINDOLA, Ângela Araujo da Silveira. A crise conceitual e a (re)construção interrompida da soberania: o fim do estado-nação? In: MORAIS, José Luis Bolzan de. (Org.). **O estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 29-72.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário Aurélio.** O dicionário da língua portuguesa. 7. ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FILOMENA, César Luciano. Democracia, políticas públicas e controle. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências.**

Recurso Eletrônico. Dados eletrônicos. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016. p. 165-183.

RODRIGUES, Mateus de Moura; FLORES, Daniel. *Processo judicial eletrônico: análise da lei nº 11.419/2006 sob a ótica arquivística*. **Revista Sociais e Humanas**. p. 58-71, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/9257/pdf>>. Acesso em: 27 set. 2016.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. p. 2307-2333. In: REIS, J.R; LEAL, R.G. (org) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SENADO FEDERAL. Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos; *et. al*. **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal elaborada por grupo de trabalho formado no âmbito da consultoria legislativa e consultoria de orçamentos**. Fevereiro 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SILVA, Alexandre de Azevedo. Processo judicial eletrônico: PJe e o que *due process of law*. p. 30-45. **Revista TST**, Brasília, vol. 79, n. 3, jul/set 2013. Disponível em: <http://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/49830/002_silva.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 out. 2016.

XERXENEVSKY, Lauren Lewis. Avaliação de políticas públicas: uma revisão conceitual. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro

Trescastro (org). **Políticas públicas definições, interlocuções e experiências**. Dados eletrônicos. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012. [recurso eletrônico]. Disponível em:< https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016. p. 121-138.

ZAMUR FILHO, Jamil. **Processo judicial eletrônico**: alcance e efetividade sob a égide da lei nº 11.419, de 19.12.2006. Dissertação-Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-02052012-105409/pt-br.php>> Acesso em: 03 dez.2016.

O MÉTODO APAC: ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS COMO MEIO DE CUMPRIMENTO DE PENA

André Luiz Zem Fraga

Flávio Mirza Maduro

Thaysa Navarro de Aquino Ribeiro

INTRODUÇÃO

A pena, inauguralmente, tinha função apenas repressiva, servia como castigo ou retribuição pelo ato cometido pelo infrator, pouco importando sua reintegração social.

No entanto, conforme a sociedade foi evoluindo intelectualmente, passou-se a observar que a reprimenda deveria obter também um aspecto ressocializatório, pois, cedo ou tarde, o infrator estaria novamente no meio social.

A Constituição da República de 1988, prevê, em seu art. 5º, XLVI, que a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: privação ou restrição da liberdade. Diante de tal situação, foi elaborada a Lei de Execução Penal – 7.210/1984, a qual trazia consigo a ressocialização do infrator como grande alvo, criando inúmeras medidas e direitos ao preso para que seu objetivo fosse alcançado.

Ocorre que, praticamente, nos deparamos com a alarmante situação carcerária, onde os estabelecimentos penais constituem verdadeiros depósitos humanos, demonstrando a ineficácia do sistema prisional convencional.

O Estado não pode mais ignorar que, sendo omissa na ressocialização do condenado, estará prejudicando a própria sociedade, haja vista que as unidades prisionais compõem verdadeiras escolas de violência, devolvendo o preso à sociedade totalmente apurado em questões envolvendo a criminalidade.

Em meio a atual situação calamitosa carcerária brasileira, surgiu o método APAC, idealizado por Mário Ottoboni, alterando absolutamente o sistema penitenciário, tendo como fulcro a valorização humana e a evangelização. Contando com trabalhos voluntários de diversos setores laborais, a proposta apaqueana mostra que a ressocialização do ser humano é grande foco da reprimenda.

A Associação é amparada pela Constituição Federal para atuar nos estabelecimentos prisionais, e opera como entidade auxiliar dos Poderes Judiciário e Executivo, respectivamente na execução penal e na administração do cumprimento das penas nos regimes fechado, semiaberto e aberto.

Dessa forma, alcançando índices impressionantes, a APAC é modelo mundial no tocante à recuperação carcerária, sendo implementada em vários países do mundo.

2. PENA E PROCESSO PENAL: PRINCÍPIO DA NECESSIDADE

O surgimento do processo penal está intimamente ligado à história da pena, pois para sua aplicação faz-se necessária a estrita observância das regras do devido processo penal, ou seja, o processo penal é um caminho necessário para alcançar-se a pena. Esse é o núcleo do Princípio da Necessidade. (LOPES JR, 2019, p. 35)

Pode-se dizer que o direito processual penal define especificamente os contornos da pena, que adquire caráter de pena pública e com isso, o Estado passa a exercer sua autoridade, impondo que a pena seja pronunciada por um juiz imparcial, com poderes limitados.

O Princípio da Necessidade demarca um dos pontos de ruptura do processo penal com o processo civil. O Direito Penal, diferentemente do Direito Civil, não prevê hipótese de solução de conflito em que a aplicação da pena se dê fora de um processo. Somente depois do processo penal teremos a possibilidade de aplicação da pena. Já o Direito Civil, todos os

dias, se implementa, sem a necessidade de processo, que só existirá quando houver lide.

Desta forma, pena, delito e processo estão, intimamente relacionados, pois não existe delito sem pena, nem pena sem delito e processo.

Segundo Aury Lopes Jr

Por fim, o processo não pode mais ser visto como um simples instrumento a serviço do poder punitivo (Direito Penal), senão que desempenha o papel de limitador do poder e garantidor do indivíduo a ele submetido. Há que se compreender que o respeito às garantias fundamentais não se confunde com impunidade, e jamais se defendeu isso. O processo penal é um caminho necessário para chegar-se, legitimamente, à pena. Daí por que somente se admite sua existência quando ao longo desse caminho forem rigorosamente observadas as regras e garantias constitucionalmente asseguradas (as regras do devido processo legal). Assim, existe uma necessária simultaneidade e coexistência entre repressão ao delito e respeito às garantias constitucionais, sendo essa a difícil missão do processo penal [...] (LOPES JR, 2019, p. 37).

Vale ressaltar que, atualmente, o Princípio da Necessidade está relativizado, cedendo lugar para a lógica negocial, que iniciou no Brasil com a Lei dos Juizados Especiais (Lei 9.099/95), ganhando mais enfoque com a Lei 12.850, de 2013, que disciplinou o instituto da Delação Premiada.

Contudo, é necessária uma preparação técnica para tal relativização, bem como aprender a trabalhar na perspectiva negocial, independentemente do lugar que se ocupe na estrutura processual penal.

2.1 A pena e a situação carcerária no Brasil

Segundo Rogério Greco, pena

é a consequência natural imposta pelo Estado quando alguém pratica uma infração penal. Quando o agente comete um fato típico, ilícito e culpável, abre-se a possibilidade para o Estado de fazer valer seu *ius puniendi*. (GRECO, 2009, p. 80).

Historicamente, desde a antiguidade até o século XVIII, as reprimendas tinham uma característica extremamente aflagante, uma vez que o próprio corpo do agente é que pagava pelo mal por ele praticado.

Ferrajoli, com precisão, afirma que

a história das penas é, sem dúvida, mais horrenda e infamante para a humanidade do que a própria história dos delitos: porque cada vez mais cruéis e talvez mais numerosas do que as violências produzidas pelos delitos têm sido as produzidas pelas penas porque, enquanto o delito costuma ser uma violência ocasional e às vezes impulsiva e necessária, a violência imposta por meio da pena é sempre programada, consciente, organizada por muitos contra um (FERRAJOLI, 2002, p. 130).

Cesare Beccaria, em sua obra intitulada *Dos Delitos e Das Penas*, publicada em 1764, se empenhou em uma luta contra a maneira iníqua e desumana que se tratavam os acusados, muitas vezes inocentes e vítimas da perversidade dos julgadores naqueles tempos de opressão e barbaria, onde reinavam penas extremamente cruéis (BECCARIA, 2008).

Ao longo dos anos, a preocupação com a integridade física e mental dos condenados, bem como com a vida dos seres humanos, foi ganhando força, visando à preservação da dignidade da pessoa humana. Tal pensamento ficou consolidado, por exemplo, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, onde o mundo assistiu a um massacre atroz de milhões de judeus.

Atualmente, o Brasil, sob a égide da Constituição da República Federativa de 1988, proibiu a cominação de uma série de penas, por entender que todas elas, ofendiam a dignidade da pessoa humana. O artigo 5º, em seu inciso XLVII, da Constituição, diz que não haverá penas: a) de morte, salvo no caso de guerra declarada, nos termos do artigo 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis. Além disso, com o advento da Constituição de 1988, foram inseridos vários princípios humanos no ordenamento jurídico pátrio, a fim de nortear, não só a aplicação da reprimenda, mas também a sua execução.

A situação carcerária no Brasil, de fato, é assustadora. Detentos expostos a condições precárias e a violência, além da falta de recursos para oferecer dignidade aos presos dentro do espaço onde vivem ocasionam um verdadeiro caos nas Unidades Prisionais brasileiras.

Em que pese o artigo 5º, XLIX, da Constituição da República prever que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”, nos debatemos, cotidianamente, com segregados em condições subumanas, tornando os presídios verdadeiros “depósitos humanos”, onde a superlotação acarreta violência sexual entre os presos, além de fazer com que doenças se proliferem e que cada vez mais substâncias entorpecentes sejam localizadas dentro das celas.

Em reportagem publicada pela BBC Brasil,

[...] nosso país tem a quarta maior população carcerária do mundo, com cerca de 500 (quinhentos) mil presos, e um sistema prisional superlotado, haja vista a existência de quase 200 (duzentas) mil vagas. O Brasil, ao ser submetido pela Revisão Periódica Universal neste ano, instrumento de fiscalização do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, recebeu como recomendação “melhorar as condições das prisões e enfrentar o problema da superlotação” (BRITISH BROADCASTING CORPORATION BRASIL, 2012, p. 02).

Cria-se, diante dessa atualidade caótica, um círculo vicioso, ou seja, o indivíduo é recolhido ao cárcere, não recebe qualquer tratamento e se depara com vários problemas carcerários, e ao fim recebe o alvará de soltura. Indaga-se: qual o futuro desta pessoa? Quando lhe chega às mãos a liberdade, não tem para onde ir, retorna ao convívio social sem nenhuma fonte de referência, a não ser a polícia. Assim, o futuro que o aguarda é a reincidência, que, na maioria das vezes, é a única opção de sobrevivência.

2.2 A Lei de Execução Penal e a Relevância do Sistema Progressivo de Cumprimento da Pena

A Lei de Execução Penal – 7.210/1984, criada para efetivar as penas impostas aos infratores e proporcionar meios para que eles possam se res-

socializar, tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado (art. 1º).

A Lei 7.210 possui “ideologia reeducativa”, vez que “punir e humanizar são os fitos da execução”. Além disso, a LEP tem seus dispositivos inspirados pelo princípio da humanização, encontrando respaldo na Constituição Federal de 1988, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Decorre do mencionado princípio a sujeição legal do condenado a “direitos e deveres que devem ser respeitados, sem que haja excesso de regalias, o que tornaria a punição desprovida de sua finalidade” (MARCÃO, 2009).

Acerca do sistema de execução progressiva das penas, este foi uma das mais importantes conquistas, em razão do estímulo que representa para o condenado em manter-se disciplinado e voltado para a própria emenda. A sua frente sempre existe uma porta, esperança viva, dos regimes semiaberto e aberto. A Lei de Execução Penal estabelece os critérios para a concessão dos benefícios e, sobretudo, destaca a importância do requisito subjetivo, qual seja, o adequado comportamento carcerário do reeducando para a concessão dos benefícios. Do mesmo modo, confirmando o valor do elemento subjetivo, o sistema também é regressivo, retroagindo o apenado para regime mais gravoso no caso de eventual cometimento de falta grave.

O Método APAC nasceu, desenvolveu-se e firmou-se aplicado no sistema progressivo, uma das mais importantes conquistas trazidas pela LEP, em razão do estímulo que representa para o condenado em manter-se disciplinado e voltado para a própria emenda.. Em face dessa experiência e dessa vivência, o Método APAC e o sistema progressivo constituem uma parceria que aponta sempre para o caminho do sucesso, especialmente porque a valorização é o cerne de todo o seu conteúdo (OTTOBONI, 2006).

3. A ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS – APAC

A Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, respaldada pela Constituição Federal, é uma entidade civil de Direito Privado,

com personalidade jurídica própria, dedicada à recuperação e reintegração dos condenados a penas privativas de liberdade. Nos dizeres de Mário Ottoboni

[...] APAC trata-se de um “método de valorização humana, portanto de evangelização, para oferecer ao condenado condições de recuperar-se e com o propósito de proteger a sociedade, socorrer as vítimas e promover a justiça”. Com isso, a APAC é um método de recuperação de presos, e não um lugar geográfico, que pode ser aplicado em qualquer estabelecimento penal (OTTOBONI, 2006, p. 115).

O método APAC se inspira no princípio da dignidade da pessoa humana e na convicção de que ninguém é irrecuperável, pois “todo homem é maior que o seu erro”.

A APAC nasceu em São José dos Campos – SP, em 18 de novembro de 1972, idealizada pelo advogado paulista Mário Ottoboni e um grupo de amigos cristãos que se uniram com o objetivo de amenizar as constantes aflições vividas pela população prisional da Cadeia Pública de São José dos Campos.

O objetivo da APAC é promover a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena. Seu propósito é evitar a reincidência no crime e oferecer alternativas para o condenado se recuperar.

São 12 (doze) elementos fundamentais do método APAC, os quais surgiram após vários estudos e reflexões para que produzissem os efeitos almejados. São eles: participação da comunidade, recuperando ajudando recuperando, trabalho, religião, assistência jurídica, assistência à saúde, valorização humana, família, voluntariedade, Centro de Reintegração Social (CRS), mérito e a Jornada de Libertação com Cristo.

Para o processo de instalação da APAC, segundo orientação de Mário Ottoboni, são necessários os seguintes passos: audiência pública, comissão representativa dos interesses apaqueanos, criação jurídica da APAC, estudos sobre a metodologia apaqueana, voluntários, instalação física da APAC (CRS) e parcerias.

Quanto à eficiência da metodologia, vale frisar, de início, que o Método APAC é aplicado em todos os regimes de cumprimento de pena, sendo o regime fechado dividido em dois estágios.

No estágio inicial, do regime fechado, no qual o reeducando encontra-se atrás das grades, são tomadas várias providências para o início do cumprimento da pena.

No estágio inicial os recuperandos devem participar das seguintes atividades desenvolvidas pela APAC: missa ou culto evangélico; troca de correspondência com voluntários; concursos de redação e limpeza da cela; leitura, com uso da biblioteca; aulas e palestras sobre religião, valorização humana e meditação; terço na cela, estudo bíblico ou culto; verificação de aceitação presumida.

Após o estágio inicial, o recuperando é “progredido” para o primeiro estágio, ainda no regime fechado, todavia, começa a desfrutar de algumas regalias.

Para esta etapa, vale aquilo que já foi descrito no item anterior, ou seja, serão realizadas as mesmas atividades que eram desenvolvidas no estágio inicial, porém com maior ênfase, e acrescentadas outras, esclarecendo-se aos recuperandos que doravante a participação nas atividades de cunho religioso será espontânea, mas obrigatória quando se tratar de atividades socializadoras (OTTOBONI, 2006).

Preenchidos os requisitos necessários para a progressão de regime, elencados pela Lei de Execuções Penais – 7.210/84, o recuperando é progredido para o regime semiaberto. Com a concessão da progressão, é preparada uma solenidade com a presença de autoridades locais, além de voluntários e de familiares, para receber o recuperando promovido. Nesta solenidade, o reeducando assina o termo de compromisso, assumindo o compromisso de acatar respeitosamente as normas disciplinares da entidade.

Nesta situação mais avançada do Método, pode-se permitir que os recuperandos saiam para passar o domingo com a família, com imprescindível autorização judicial, além de outras benesses.

Já no tocante ao último regime de cumprimento de pena, qual seja o aberto, o recuperando desfruta dos privilégios da prisão-albergue. Para atingir esse estágio, o reeducando deve possuir conduta exemplar dentro da metodologia. Por outro lado, vale ressaltar que os albergados que iniciam o cumprimento da reprimenda no regime aberto, em virtude de ter sido condenado nesse regime, dificilmente de adéquam às normas disciplinadoras da entidade, exceto se dispuser de muita boa vontade, pois não se julgam presos.

Na recuperação definitiva é necessário que se observe o comportamento do reeducando no âmbito familiar e na sociedade, durante 06 (seis) meses após o alcance da liberdade plena. Após tal acompanhamento é que se pode afirmar se houve ou não a reintegração social de modo convincente.

Dessa forma, observadas todas as atividades anteriormente impostas e aplicados os 12 (doze) elementos fundamentais do método apaqueano, a APAC têm conseguido resultados esplêndidos. Segundo dados estatísticos expostos por Mário Otoboni, enquanto a reincidência no sistema carcerário comum gira em torno de 85%, na APAC é inferior a 10%. Ademais, no sistema tradicional, cada preso custa ao Estado cerca de 03 (três) a 04 (quatro) salários-mínimos, mensalmente, a depender da região do país, já na APAC o custo é de 01 (um) salário mínimo e meio por preso. Por fim, adicionado a tudo isso, a sociedade nas cidades aonde é aplicado o método APAC possui muito mais segurança e tranquilidade, haja vista o número ínfimo de fugas e rebeliões, ao contrário do sistema prisional utilizado atualmente, o qual contribui para o aumento da criminalidade (OTTOBONI, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio a um sistema penitenciário frustrado, onde não se consegue recuperar o criminoso, surge à proposta da metodologia apaqueana, totalmente antagônica à atualidade carcerária.

Políticas públicas nascem cotidianamente com o intuito de diminuir a população carcerária brasileira, legislações que se prestam apenas tendendo reduzir os gastos com os presos e não visando recuperá-los. Evidencia-se, cada vez mais, o sentimento individualista nos parlamentos brasileiros, esquecendo-se da pessoa que existe atrás do sentenciado.

Por outro lado, a sociedade, quando recebe notícias sobre crimes bárbaros, através dos meios de comunicação é a primeira a levantar e exigir que o indivíduo seja devidamente punido. Porém, a mesma sociedade esquece que, após determinado interstício temporal, tal indivíduo será recolocado no convívio social.

Nesse contexto, o método APAC, humildemente e com fulcro na evangelização, vem romper as barreiras entre a sociedade e o encarcerado.

Absolutamente inovador, apresenta uma metodologia extremamente eficaz e jamais vista anteriormente.

Com a ajuda de voluntários, planejamento dinâmico e o auxílio de doações da sociedade, a APAC tornou-se referência mundial em ressocialização carcerária, devido ao reduzidíssimo número de reincidência.

“A violência destrói o que se pretende construir”, desta forma, João Paulo II ensina que qualquer pretensão punitiva extrema dos que querem nela encontrar o caminho para livrar o mundo da criminalidade e da delinquência será fracassada.

Basta seriedade de nossos governantes e uma legislação que acabe com a impunidade e a benevolência punitiva, sem desrespeitar o condenado como ser humano, recuperando-o para voltar ao convívio social, para que nossos presídios deixem de serem depósitos de pessoas, onde a promiscuidade, a corrupção e o desleixo imperam como parte do sistema.

Valorizar o homem é o cerne da questão, “todo homem é maior que seu erro”!

REFERÊNCIAS

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2008.

BRASIL. Código Penal. Decreto Lei 2.848, de 1940. *Diário Oficial da União*. Brasília, 07 dez. 1940.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – promulgada em 5 de outubro de 1988. 17ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão – Teoria do Garantismo Penal**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Geral**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2009.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Especial**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2009.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal**. 7^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

OTTOBONI, Mário. **Ninguém é irrecuperável**. 2^a ed. São Paulo: Editora Cidade Nova, 2006.

INTEGRAÇÃO FAMILIAR E GESTÃO HUMANIZADA DOS CONFLITOS NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Fernanda Santos Fernandes

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a adequação da utilização da mediação penal como alternativa eficaz nos casos envolvendo crimes cometidos com violência doméstica e familiar contra a mulher, diante da especificidade dos casos em que autor e vítima se conhecem e convivem sob o mesmo teto, por vezes, com filhos em comum.

A Constituição de 1988 fundou uma nova ordem democrática e inaugurou uma fase do Direito Constitucional, denominada de neo-constitucionalismo, fundado na perspectiva filosófica do pós-positivismo, sendo marcado, em especial, pela teoria dos direitos fundamentais, teoria dos princípios e nova hermenêutica jurídica, albergando um sistema aberto de valores, com um conjunto de princípios e regras destinados a realizar os direitos fundamentais nela exaustivamente plasmados, explícita e implicitamente, trazendo a dignidade da pessoa humana como valor central.

A Carta Constitucional passou a ocupar o centro do ordenamento jurídico, servindo como filtro para as demais normas infraconstitucionais, em um verdadeiro processo de filtragem constitucional, com enfoque na força normativa de suas normas, que passaram a ser dotadas de imperatividade, deixando de ser uma mera carta de recomendação.

Nessa senda, a promulgação da Constituição de 1988 preceituou o princípio da isonomia, estabelecendo que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, bem como o art.226, §8º, que prevê a obrigação de o Estado assegurar a assistência à família, com a criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. Assim, imperioso se faz analisá-los não só sob as lentes de um direito subjetivo, como também em uma perspectiva objetiva, sendo demandado do Estado, para além de uma abstenção, um dever de agir, sob pena de incidir na proteção deficiente dos direitos e garantias constitucionais.

O surgimento da Lei no. 11.340/2006, após vários debates acerca da violência de gênero, em que pese representar um enorme avanço legislativo na proteção dos direitos humanos da mulher, não resolveu a celeuma da violência contra a mulher, muito menos foi capaz de diminuir os índices deste tipo de violência, restando claro que o enfoque punitivista não foi apto a fulminar os conflitos existentes.

A violência doméstica e familiar é uma questão muito complexa, por envolver partes que se conhecem e convivem sob o mesmo teto, muitas das vezes, com filhos comuns, envolvendo fatores de cunho psicossocial, histórico e cultural, merecendo uma intervenção estatal multidisciplinar e contextualizada, com foco na gênese do problema.

Neste contexto, é que se tentará demonstrar que a mediação penal se coaduna perfeitamente com as relações domésticas e familiares, em especial, por agir na causa do problema, solucionando definitivamente o conflito apresentado.

Outrossim, para além da mediação penal é necessária uma readequação e implementação de políticas públicas de combate a violência contra a mulher, não só com o empoderamento da vítima, mas também com o tratamento do agressor e filhos, como forma de perenizar os efeitos da mediação e resolução definitiva dos conflitos.

Atualmente, não há quase nenhuma política pública voltada para o enfrentamento da violência doméstica, em que pese o avanço da Lei 11.340/06, que é considerada a 3ª melhor lei do mundo, muito das políticas públicas preconizadas por este diploma legislativo não foram sequer implementadas e outras, consideradas facultativas, nem mesmo saíram do papel. O tratamento do agressor, com a sua conscientização de seus atos e, consequente responsabilização, não foi adotada pela maioria dos Municí-

pios e, os que adotaram, o fazem de forma facultativa ou apenas e tão-somente quando da condenação, impedindo-se que sejam potencializados os seus efeitos, durante a persecução penal, já que neste interim, o agressor reitera inúmeras vezes sua conduta, podendo levar ao feminicídio, tornando-se ineficiente os métodos de proteção da vítima.

O que o presente trabalho pretende propor é uma integração da rede de proteção da vítima, tornando-a mais efetiva, contribuindo para a prevenção e diminuição dos índices de violência contra a mulher.

2- A MEDIAÇÃO NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Despiciendo dizer que o preconceito contra a mulher ainda existe, embora de forma velada, nas piadas de mau gosto, nas entrelinhas, nos comentários machistas e preconceituosos, tais como “lugar de mulher é no fogão ou no tanque”, “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher”, “mulher gosta de apanhar”, “é mulher de malandro”, “mulher é barbeira” ou “tinha que ser mulher”, deixando claro que a cultura do machismo e patriarcalismo está tão ínsita no inconsciente coletivo, que as pessoas sequer notam quando cometem algum deslize, naturalizando, assim, ainda mais a discriminação.

Nos crimes sexuais então, é onde a cultura preconceituosa mais tem guarida, já que pesquisas⁶⁹ demonstram que os brasileiros apontam a mulher como culpada pelo crime de estupro, já que contribuiu para a sua prática, por mostrar demasiadamente o corpo e se comportar de forma inadequada⁷⁰.

Deve ser mencionado, ainda, que enquanto estiver subliminarmente registrado no inconsciente coletivo, o estereótipo de mulher ideal, como aquela “bela, recatada e do lar”, tal discriminação perpetuará na sociedade (LINHARES, 2016, *passim*). Para o senso comum, é normal a mulher ocupar cargos subalternos, se dividir entre funções domésticas, criação dos filhos, da família, do lar e do trabalho e, aí, é claro, não tem espaço para funções de direção e chefia. Mas quando uma mulher resolve chefiar al-

69 Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/03/b-culpa-e-delasb-e-o-que-pensam-os-brasileiros-sobre-violencia-contra-mulher.html>

70 Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/09/um-em-cada-3-brasileiros-culpa-vitima-em-casos-de-estupro-diz-datafolha.html>

gum setor, também é normal ouvir a célebre expressão “mulher no poder é um problema”, perpetuando-se, assim, um preconceito ancestral, que só será enfrentado após a adoção de políticas públicas voltadas para a educação, desde as fases iniciais da formação do indivíduo.

Na verdade, o tormento da vítima se inicia logo após a prática do delito, uma vez que terá que, de início, deliberar se levará ao conhecimento da Polícia o fato criminoso ou se o deixará oculto nas cifras negras. E isso ocorre por ser muito custosa à vítima ter que reviver toda a situação delituosa, enfrentando a barreira do constrangimento, machismo, julgamento e revitimização.

E não é só isso, as cifras negras ganham relevo por uma série de fatores, tais como medo de vingança ou represálias, falta de confiança na atuação da polícia e no sistema penal brasileiro, a sensação de impunidade, preconceito social, constrangimento, vergonha, revitimização, humilhação, julgamento popular, dentre outros fatores.

O dito popular de que “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher” denota que há um consenso social de que determinados conflitos são de natureza “doméstica”, merecendo ser tratado apenas no âmbito privado, não devendo haver interferência estatal, desqualificando a conduta da vítima, sua dor, angústia e medo do agressor.

A vítima de violência doméstica convive com uma série de sentimentos contraditórios de culpa, vergonha, constrangimento, medo, preconceito que, por si só, já lhe dificultam a deliberação pelo registro da ocorrência, sobretudo quando tem ciência de que encontrará em uma Delegacia de Polícia um agente do Estado, do sexo masculino, que reprovará sua conduta, submetendo-lhe a uma série de constrangimentos e perguntas preconceituosas, que lhe conduzirão a um processo inevitável de revitimização, para além do fenômeno da autovitimização secundária, que leva a vítima a sentir-se responsável pelo crime.

Superada esta etapa, em que a vítima vence seus próprios medos, insegurança, constrangimento, vergonha e angústias, deliberando por registrar o fato criminoso, inicia-se a *via crucis* da vítima, passando a ser submetida a uma série de procedimentos que poderão lhe conduzir a revitimização ou ao fenômeno da vitimização secundária.

Por fim, a vitimização terciária, que ocorre no meio social em que vive a vítima, sendo causada pela família, pelo grupo de amigos, no seio de seu trabalho, enfim, na comunidade em que vive.

Isso porque, após a divulgação do crime, em especial os sexuais, muitos se afastam da vítima, que fica sob olhares preconceituosos e julgamentos precipitados, fazendo-a se sentir cada vez mais humilhada e, por vezes, até culpada do delito, situação esta deveras constrangedora.

Não obstante o desamparo social, a pior vitimização ainda está por vir, que é a imposta pela família, levando-a a um sofrimento com efeitos deletérios, com históricos de rejeição.

Isso é muito recorrente nos crimes de violência doméstica, em que a vítima é culpada por estar arruinando a família, não só pelos filhos, mas por seus pais, familiares e amigos, que entendem que a melhor solução seria a vítima manter o seu casamento, mesmo diante das constantes agressões, como forma de preservação da família, a bem dos filhos.

A vítima se vê sozinha, sem apoio de seus amigos e familiares, nem mesmo de seus filhos, que se voltam contra ela, culpabilizando-a por desfazer de seu casamento, em detrimento da família, mesmo após ter sofrido reiteradas agressões de toda sorte.

Sendo assim, imperioso que sejam implementadas políticas públicas para a minimização da violência contra a mulher, para que sejam superados anos discriminação, eliminando-se, assim, a cultura machista e patriarcal, tão arraigada no seio social. Assim, a criança tem que crescer já sabendo de suas capacidades intelectuais e humanas, presenciando a naturalização da igualdade entre os gêneros, por ser muito mais fácil aprender conceitos do que desconstruí-los, o que certamente influenciará diretamente na diminuição da discriminação da mulher, tanto quanto na redução da violência doméstica.

Os Operadores do Direito necessitam de melhor preparo, com noções de psicologia para o melhor atendimento das vítimas, se utilizando do auxílio dos profissionais da área do Serviço Social e da Psicologia, com alteração da cultura do machismo, da sociedade patriarcal e da discriminação da mulher, evitando-se assim sua revitimização.

As vítimas merecem ser tratadas como sujeitos de direitos e respeitadas pelos Operadores Jurídicos, por seus familiares e por toda a sociedade, como forma de densificação do núcleo axiológico da Constituição Federal, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Deve ser ressaltado, mais uma vez, que a violência de gênero está diretamente relacionada à discriminação da mulher e que, mesmo após a edição da Lei 11.340/06, os dados estatísticos mostram que a violência

doméstica ainda persiste, merecendo ser elaborada uma política pública de enfrentamento adequada e efetiva, sendo o PL 18/17 parte desta medida de proteção às vítimas de violência doméstica.

Ao contrário do que muitos professam, a justiça restaurativa visa justamente à efetivação dos direitos e garantias fundamentais, jogando os holofotes para a vítima, que passa a ter voz ativa no processo penal, sendo ouvida e, sobretudo, tendo seus interesses atendidos, em consenso com o autor, buscando a pacificação social.

A mediação, por estar inserida no contexto de uma justiça restaurativa, que encara o crime, sobretudo, como uma ofensa ao indivíduo, como um conflito interpessoal, visa, diferentemente da justiça retributiva⁷¹, resolver o conflito, com um olhar para o futuro, com o restabelecimento da relação de diálogo entre as partes, com a reparação dos danos, buscando a reconciliação, solução efetiva do conflito, restabelecimento da paz entre agressor e vítima, com o reconhecimento das expectativas de cada um e busca de solução definitiva para o conflito, em prol do restabelecimento da paz entre agressor e vítima.

Outrossim, a justiça restaurativa encoraja a mutualidade, o conhecimento mais profundo das pessoas envolvidas no conflito, buscando de uma solução definitiva para ele, com o envolvimento da vítima e do agressor no processo de mediação, valorizando suas expectativas e necessidades, bem como os direitos da vítima e encorajando o agressor a assumir a responsabilidade pelo fato.

Dessa forma, a justiça restaurativa deságua na responsabilização do agressor por meio do reconhecimento do impacto da sua conduta assim como pela ajuda em decidir como repor a situação, com o entendimento da ofensa em todo o seu contexto moral, social, econômico e político, com uma resposta centrada em todos os efeitos danosos gerados pelo agressor e o encorajamento ao arrependimento, ao perdão, ao pedido de desculpas e ao restabelecimento da paz. Deve ter a presença obrigatória de mediador e, quando o caso, de outros profissionais psicossociais, com o protagonismo absoluto da vítima e do agressor na solução do problema, tendo o enfoque na desjudicialização, na despenalização e no princípio da irrelevância penal do fato (dispensa da pena).

71 <http://www.wiki-iuspedia.com.br/article.php?story=2007112110221527>

<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13519-13520-1-PB.pdf>

No artigo “Mediação e Conciliação podem evitar violência doméstica”, publicado na Revista Consultor Jurídico, André Luís Melo pontuou que a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres tem resistido ao recurso da mediação e conciliação no âmbito da Lei 11.340/06, sob a alegação de que a mulher seria a parte vulnerável da relação, portanto, em relação de desigualdade, partindo de uma premissa falaciosa, uma vez que se tem notado que o que realmente ocorre nestes casos é uma falta de diálogo entre as partes, o que poderia ser suprido pela mediação.

E isso porque os casos de violência doméstica ocorrem entre pessoas conhecidas, que integram uma relação familiar ou de afeto, existindo muitas vezes filhos em comum, vínculos que deverão ser mantidos após o litígio, sendo a mediação nestes casos fundamental para possibilitar o diálogo entre as partes, visando a pacificação social.

O discurso do postulado “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher”, presente no inconsciente coletivo é exemplo de que tais relações são complexas. Diferentemente do que ocorre nos crimes de um modo geral, nas relações familiares e de afeto, a vítima só quer que a agressão termine, ainda que não queira continuar na relação amorosa, não desejando que o agressor seja preso ou condenado.

Por isso, é comum ser mencionado que, ao acionar a Polícia Militar ou comparecer à Delegacia de Polícia para registrar a ocorrência, a vítima deseja tão-somente que seja dado um “susto” no agressor, portanto, apenas quer ver cessada a agressão física ou verbal, não aceitando, em muitos casos, a prisão do autor.

Dessa forma, diferentemente da conciliação, que é mais rápida e tem o propósito de realização de acordos, com ampla intervenção do conciliador, a mediação pretende restabelecer o diálogo entre as partes, recomendável nos casos de relação duradoura, tais como as familiares e amorosas.

Os delitos mais comuns em violência doméstica são os de ameaça, crimes contra a honra e lesão corporal, sendo a maioria de menor potencial ofensivo, com exceção deste último tipo penal, mas em todos esses casos dificilmente o agressor ficará preso no final do processo, quando muito, em regime inicial aberto.

A Presidente do Tribunal Superior de Justiça da Catalunha (TSJC), Maria Eugenia Alegret⁷², defendeu o uso da mediação em alguns casos de violência de gênero, quando a agressão tenha ocorrido pontualmente

72 <http://www.mediarconflitos.com/2007/05/mediacao-para-violencia-contr-mulher.html>

em momento de crise, depois que percebeu que os juizados especiais de violência de gênero obtiveram, em quase dois anos de funcionamento, resultados relativos, com aumentos do número de registros de 2005 para 2006, motivo pelo qual apontou a importância de que a legislação não seja tão rígida, com enfoque apenas punitivista.

Assim, resta demonstrado que a política pública federal intervencionista e punitivista, que afasta a chance de diálogo entre as partes nos casos de violência doméstica e familiar, fulmina a possibilidade de solução da lide, com a cessação do ciclo de violência existente nestes conflitos.

Neste sentido, é imperioso que o Estado estimule a mediação e conciliação como forma de prevenção da violência doméstica, por meio de políticas públicas e alteração legislativa, possibilitando que estas sejam realizadas desde a fase policial até a judicial, com o auxílio de diversos órgãos públicos, tais como o CRAS e o CREAS, bem como por equipes multidisciplinares.

A Ministra Cármen Lúcia⁷³ vem defendendo o uso das técnicas de Justiça Restaurativa em casos de violência doméstica, conforme se pode depreender do site do STF, como forma de recomposição das famílias atingidas, em especial, quando envolvem as crianças, já que a justiça restaurativa é uma técnica de auxílio na solução de conflitos que tem como objetivo principal a oitiva das vítimas e dos ofensores, recebendo o incentivo, inclusive, do Conselho Nacional de Justiça, uma vez que tem a finalidade de restabelecimento do respeito entre as relações familiares, sem necessariamente ter a pretensão de restauração da relação, visando a pacificação social.

Neste sentido, a Ministra defendeu um maior empenho dos Tribunais na criação de varas especializadas de violência doméstica, tendo em vista haver apenas 115 unidades no país, já que demandaria a contratação de profissionais multidisciplinares e profissionais com um perfil específico para lidar com esse tema.

A mediação estimula que as partes cheguem sozinhas, de forma autônoma, a criação de uma solução para o litígio, com o fim de pacificação das relações familiares, portanto, “a ideia é que ela restabeleça o diálogo entre os envolvidos, de modo que eles enxerguem, por si mesmos, outros aspectos do impasse, de modo a chegar a uma solução (Lorencini, 2012)”.

73 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344711&tip=UN>

Catão (2009) ressalta que a mediação é a uma das formas mais antigas de solução de conflitos com a função de dirimir conflitos, pressupondo um terceiro entre as partes para intermediar a resolução do litígio.

Nos dizeres de Neto (2012)

“A mediação de conflitos pode ser definida como um processo em que um terceiro imparcial e independente coordena reuniões separadas ou conjuntas com as pessoas envolvidas, sejam elas físicas ou jurídicas, com o objetivo de promover uma reflexão sobre a inter-relação existente, a fim de alcançar uma solução, que atenda a todos os envolvidos. E como solução quase sempre resulta no cumprimento espontâneo das obrigações assumidas”.

A lei 11.340/06 não prevê expressamente a utilização da mediação nos casos de violência doméstica, não havendo oportunidade durante o processo criminal de oitiva das partes, merecendo ser discutida a possibilidade de seu uso, como forma de pacificação das relações familiares e afetivas.

Patrícia Cunha Barreto de Carvalho, em seu artigo publicado na Revista da ESMESE nº 17, defendeu o uso da mediação nas relações familiares como um método eficaz.

A prática da mediação nas relações familiares, como um método alternativo de resolução do conflito, tem se revelado um poderoso e eficaz instrumento de pacificação de conflitos familiares por não focar na busca do acordo, o qual pode ou não ocorrer, mas sim no restabelecimento do diálogo entre os conflitantes, estimulando-os a desenvolver a capacidade de resolução eficaz dos problemas, com o enfrentamento das causas para assim dissolver o conflito instalado.

Ressalte-se que tal alternativa somente seria aplicável em casos prematuros, quando identificadas certas situações de menor gravidade que apontarem para o desenvolvimento da violência doméstica e familiar de forma progressiva⁷⁴ (Carvalho, 2012).

Em que pese a Lei 11.340/06 representar um avanço na discriminação contra as mulheres, tal legislação não foi capaz de diminuir os casos de violência doméstica no país, e isto se explica pelo fato de que nestes crimes, diferentemente dos crimes comuns, há especificidades a serem

consideradas de cunho psicossocial, histórico e cultural, merecendo um novo olhar sobre sua solução, que não meramente punitivista, clamando “por uma intervenção estatal contextualizada e multidisciplinar voltada, de fato, à solução do problema, principalmente a partir de suas origens” (Ribeiro, 2015).

A Justiça restaurativa se apoia no princípio da redefinição de crime, em que este é visto, para além de uma transgressão legal, como um ato que gera danos às pessoas e às relações (Jaccoud, 2005, p. 170), portanto, nos casos de violência doméstica o que se busca é a restauração das relações familiares das partes envolvidas no crime.

A mediação visa conceder as partes envolvidas no conflito a oportunidade de serem escutadas e de poderem expor suas pretensões, de modo que sejam restabelecidas as relações e os elos rompidos com a prática do crime, com o intuito de prevenção, educação, empoderamento e humanização do conflito (Azevedo, 2007).

Assim, a mediação busca a restauração das relações rompidas com a prática do crime, “de modo que, entendendo as causas e consequências do conflito, as partes envolvidas possam superar a possível gênese de novos delitos” (Ribeiro, 2015), trazendo um empoderamento às partes que passam a gerir seus conflitos de forma autônoma, buscando a melhor solução para eles.

Para tanto, a mediação tem que conservar suas características de voluntariedade, confidencialidade, oralidade, imparcialidade do mediador e autonomia decisória das partes (Sica, 2007), bem como a de uma justiça alternativa, autônoma e complementar à justiça formal punitiva.

A violência doméstica reiterada gera um emudecimento da vítima, retirando a possibilidade de diálogo entre as partes, conforme já assentado por Hannah Arendt (1995), interferindo diretamente no relacionamento familiar ou doméstico, se tornando um campo fértil para a mediação.

Há autores que defendem que a Lei 11.340/06 não proibiu a utilização da mediação nos conflitos domésticos e familiares, tendo em vista que apenas teria proibido a utilização dos institutos despenalizadores da Lei 9.099/90 e, no art. 17, da aplicação tão somente da pena que implique em pagamento isolado de multa ou de cestas básicas (Ribeiro, 2015).

Na verdade, a construção de uma cultura de paz exige necessariamente uma alteração de comportamentos, crenças e atitudes. E, neste

sentido, na mediação há uma desconstrução da forma de se resolver um conflito, com mudança de foco, que deixa de se preocupar com o resultado do problema, para se preocupar com as pessoas envolvidas, de modo a compreender sua dinâmica e suas variáveis, os pontos de vistas e interesses distintos, chegando-se a uma composição dos interesses das partes ao final dela, com estímulo ao diálogo e a colaboração entre as partes, humanizando o litígio.

Portanto, a mediação estimula o diálogo entre as partes, para que sejam revistas as causas do conflito, como também para que sejam verificadas as possibilidades de soluções, em que o mediador funcionará como um facilitador entre as partes, buscando o equilíbrio de poder e a divisão de responsabilidades, por meio dos processos de comunicação e cooperação, com a finalidade de construção de um acordo buscado pelas próprias partes, com o entendimento do conflito, de forma a evitar futuros litígios.

4- A INTEGRAÇÃO FAMILIAR E GESTÃO HUMANIZADA DOS CONFLITOS

De fato, a mediação penal é um instrumento de grande valia no enfrentamento à violência contra a mulher, mas é necessário ir mais além. É imperioso que seja considerada a família inteira como integrante do ciclo da violência.

Desta forma, mister se faz o tratamento da vítima, do agressor e dos filhos do casal, que convivem e vivenciam a violência praticada diariamente dentro do lar, como forma de se retirar estes atores do ciclo de violência, bem como evitar a reiteração da violência.

O projeto se inicia no ato do registro de ocorrência, quando a vítima já seria encaminhada para a rede de atendimento, a fim de que receba toda a sorte de auxílios e tratamentos, buscando o seu empoderamento e, consequentemente, sua retirada do ciclo de violência.

Da mesma forma, no ato do registro, o homem já seria encaminhado, facultativamente, a grupos reflexivos, com o objetivo de trabalhar a sua responsabilidade ante seus atos, deixando bem claro que violência contra a mulher é crime, além de constituir violação dos direitos humanos das mulheres.

Os grupos reflexivos visam realizar reflexões sobre os papéis de gênero, desmistificando a naturalização da violência contra a mulher, direcio-

nando os participantes a assumir sua parcela de responsabilidade tomando consciência de que este processo faz parte da pena, no contexto da Lei 11.340, com promoção de recursos internos como alternativas para condutas não violentas nas relações interpessoais, bem como promoção de recursos externos com a construção de uma rede de apoio e compromisso a não-violência.

Com relação aos filhos, estes devem ser direcionados a tratamento psicológicos, como forma de evitar que cresçam com qualquer trauma ou a naturalização da violência, prevenindo-se que futuramente sejam autores ou vítimas deste tipo de crime.

Após o direcionamento dos atores aos grupos respectivos, torna-se possível o início do processo de mediação penal, que se inicia com uma reunião, em que será explicado o seu funcionamento, focando-se na orientação de que se trata de um procedimento facultativo, sigiloso, em que o mediador está ali apenas para facilitar o diálogo entre as partes, tornando-se a resolução do conflito mais fácil e definitiva.

O mediador foca nos questionamentos e desconfortos trazidos pelas partes, tornando-se empático aos sentimentos e interesses das mesmas, momento em que se utiliza de técnicas como forma de facilitar o diálogo e entendimento entre as partes, que sozinhas chegam à solução final e definitiva do conflito.

Em uma relação duradoura, como a familiar, a mediação penal se encaixa como uma luva, facilitando o diálogo e resolução dos conflitos definitivamente entre os atores envolvidos, que passam a ter empatia com o outro, contribuindo para uma convivência harmônica entre os atores.

Quando se trata de situações envolvendo violência doméstica, não adianta empoderar a vítima e deixar o agressor sem qualquer atendimento, já que este pode reiterar sua conduta criminoso e escolher uma nova vítima. Da mesma forma, não adianta punir o agressor, anos após o fato, permitindo que nesse intervalo sejam praticados novos crimes ou feitas novas vítimas. Até porque, na maioria das vezes, o crime possui pena tão baixa, não sendo o Direito Penal punitivista a melhor solução, já que o autor não ficará preso ao final do processo, sendo responsabilizado muito tempo depois do fato, sendo que o desejo real da vítima era apenas parar de ser agredida e não, como muitos pensam, a prisão do agressor, com quem geralmente convive e possui filhos.

Ademais, é importante ter um olhar prospectivo com relação aos filhos do casal, que conviveram neste ambiente de violência, já que tenderão a reproduzi-la, além de perderem o respeito pelos entes familiares, agindo com violência e agressividade dentro e fora de casa.

Daí a importância da integração familiar, que visa unir esforços para tratamento de todos os atores do ciclo de violência, como forma de se prevenir futuros crimes, bem como resolver de forma definitiva o conflito existente.

5- CONCLUSÃO

Não obstante todo o esforço legislativo de criação de inúmeras leis protetivas, os números oficiais de agressões contra as mulheres continuam a aumentar paulatinamente, o que impõe uma rediscussão sobre o tema, sobretudo no que tange a eficácia da Lei 11.340/06 que, em que pese ser inovadora, não trouxe a proteção esperada às vítimas destes crimes, merecendo uma análise desconstrutivista (Derrida, 2006).

O tema é árduo, não se encaixando em fórmulas mágicas e milagrosas de solução de conflitos. E isso se deve ao fato de estar-se diante de um conflito familiar, em que o autor e a vítima, na maioria das vezes, convivem diariamente, sob o mesmo teto, muitas vezes com filhos em comum, o que dificulta em muito sua solução.

O acesso à justiça, como um direito e garantia fundamental, não se resume ao acesso à via judicial, mas sim ao acesso a ordem jurídica justa e tempestiva, com vistas à solução dos conflitos jurídicos.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth trouxeram três ondas renovatórias do acesso à justiça, sendo a primeira delas relativa à assistência judiciária aos pobres, a segunda está relacionada aos direitos difusos, já a terceira onda se dirige a justiça restaurativa.

Dessa forma, o Brasil conseguiu, de forma exitosa, implementar as duas primeiras ondas, estando atualmente buscando uma proximidade com a terceira onda, já que vem se tornando mais forte a onda da justiça restaurativa, como mais um instrumento de concretização do acesso à justiça, de forma mais célere, eficaz e tempestiva.

A primeira onda no nosso país foi concretizada com a criação da Lei 1.060/50, que trata da gratuidade de justiça do acesso a justiça, bem como com a criação da Defensoria Pública.

A segunda onda teve início com a edição da Lei 8.078/90, que criou o microsistema coletivo do Código de Defesa do Consumidor e com a edição da Lei 7.347/85, lei de ação civil pública, que ampliou o sistema de direito coletivo.

A última onda foi inaugurada com a Lei 9.099/90, Lei 10.259/01 e a Lei 9.307/96 (lei de arbitragem), como forma de se iniciar a justiça restaurativa no país.

Contudo, a inauguração da primeira nem da segunda onda conseguiram solucionar o problema do acesso à justiça, de forma a fornecer às partes um serviço de acesso a justiça justo, eficiente e tempestivo.

Conforme já demonstrado acima, a ineficiência dos juizados se deveu a burocratização dos instrumentos realizados e a falta de preparo operadores jurídicos.

Ademais, os processos judiciais no Brasil possuem um alto custo, burocratização e demora, gerando uma insatisfação de ambas as partes, já que para iniciar o processo de plano se tem um custo em média de R\$ 1.800,00, segundo o CNJ. Isso é o gasto médio em juízo, sem contar com a fase policial de um termo circunstanciado envolvendo um crime de menor potencial ofensivo.

Assim, floresce neste cenário a mediação, como medida alternativa de solução de conflito, tendo como foco a desconstrução dos conflitos e a restauração da relação entre os envolvidos, com a construção de uma solução, sendo as partes encaradas como sujeitos do processo, com a incumbência de controlar o conteúdo da mediação e definir a natureza do acordo, especialmente eficaz nas relações familiares, por serem continuadas e duradouras.

Deve ser pontuado, contudo, que para que seja possível a adoção da mediação no Brasil de forma eficaz, é necessária para além de uma reforma legislativa, que seja alterada toda uma cultura jurídica, com a especialização e preparo de seus operadores jurídicos, com o fim de evitar sua burocratização e automatização.

Conclui-se, portanto, em sendo o problema da violência doméstica complexo, por envolver aspectos culturais, históricos e psicossociais, deve-se necessariamente passar pela revisão das políticas públicas voltadas ao aspecto da prevenção e educação, além da alteração da mentalidade e comportamento dos atores sociais.

Diante do exposto, resta comprovado que, para além da mediação penal, é indispensável pensar a questão do enfrentamento a violência contra a mulher com políticas públicas e multidisciplinares, mediante rede de atendimento integrada e integral à família, englobando não só a vítima como também o agressor e os filhos do casal, como forma de se evitar que este agressor reitere a conduta criminoso, bem como compreenda a ilicitude de sua conduta, com o seu encaminhamento imediato a grupos reflexivos. Com relação aos filhos, seria evitada a naturalização da violência e a reprodução futura deste comportamento.

Neste sentido, a integração familiar aliada à mediação penal, consistiria em um instrumento poderoso na prevenção e repressão à violência contra a mulher, evitando-se a reiteração criminoso dentro daquele ciclo, bem como que os atores naturalizem a violência como forma de reproduzi-la em outro ciclo, com novos atores.

6- BIBLIOGRAFIA

ARENDT, Hannah. A CONDIÇÃO HUMANA. Ed. Forense Universitária, 1995.

Azevedo, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. v. 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.

BRAGA NETO, Adolfo. Mediação de conflitos: conceito e técnica. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA Paulo Eduardo da (Coord.). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2012. p. 103.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Patrícia Cunha Barreto de. Tatiane Gonçalves Miranda Goldhar* A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. REVISTA DA ESMESE, Nº 17, 2012 - DOCTRINA – 101.

CATÃO, Ana Lucia Prado. *Mediação e judiciário: problematizando fronteiras psi-jurídicas*. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 27.

DUARTE, Caetano. "Justiça Restaurativa", em *Sub Judice*, n.37, Coimbra: Almedina, out-dez 2006, p. 50

Jaccoud, Myléne. Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. In: Slakmon, Catherine; Vitto, Renato Campos Pinto de; Pinto, Renato Sócrates Gomes (Orgs.). *Justiça restaurativa*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistemas multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA Paulo Eduardo da (Coord.). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2012. p. 61.

MELO, Andre Luis. Mediação e conciliação podem evitar violência doméstica. Revista **Consultor Jurídico**, 23 de fevereiro de 2014. In, <http://www.conjur.com.br/2014-fev-23/andre-mello-mediacao-conciliacao-podem-evitar-violencia-domestica>.

RIBEIRO, Andréa Tavares. Mediação penal como alternativa a processo penal em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 14 – n. 46, p. 11-32 – Edição Especial 2015.

SICA, Leonardo. *Justiça restaurativa e mediação penal: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

THOMÉ, Liane Maria Busnello, e outros. MEDIAÇÃO FAMILIAR NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: saber e saber fazer. In, www.fmp.com.br/revistas/index.php/FMP-Revista/article/download/10/16.

DEMOGRAFIA E INFERTILIDADE: REFLEXÕES PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REPRODUÇÃO ASSISTIDA

Catarina Cruz Salles

1 INTRODUÇÃO

Segundo a Organização das Nações Unidas, existem mais idosos que crianças pequenas no mundo, fato inédito na história da humanidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016). O progressivo envelhecimento da população é um elemento que tende a afetar o Brasil, sendo necessária a reflexão urgente acerca de suas consequências.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUDANÇA, 2018), verifica-se atualmente uma transição demográfica no Brasil, com a gradual inversão da pirâmide etária, decorrente do aumento da expectativa de vida e da diminuição das taxas de fecundidade. Esse quadro é fruto do avanço da medicina, das melhorias nas condições de saneamento básico, do desenvolvimento social, dentre outros fatores.

Tal panorama trará, em um futuro próximo, implicações socioeconômicas relevantes, especialmente na previdência social, decorrentes da redução da população economicamente ativa e do aumento da população de idosos. Segundo Ana Amélia Camarano, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, "Nos próximos 30, 40 anos, essa tendência de envelhecimento da população brasileira é praticamente irreversível, a menos

que a fecundidade volte a aumentar e a aumentar muito" (CAMARANO, 2013, p. 22).

Os dois fatores responsáveis pelo aumento de uma população idosa – redução da fecundidade e da mortalidade –, foram desejados no passado pela sociedade e pelo Estado, sendo resultantes de políticas públicas de saúde e de controle da natalidade, impulsionados pelo progresso tecnológico e médico. Entretanto, as consequências começam a ensejar a preocupação atual dos gestores públicos e da sociedade, havendo consenso no sentido de que é preciso agir para diminuir os efeitos sociais e econômicos advindos da inevitável inversão da pirâmide etária no Brasil (CAMARANO, 2013, p. 7)

Diante desse panorama, o presente estudo tem como foco a análise de um dos elementos ligados à redução da taxa de fecundidade, que é aumento de uma população com fatores de infertilidade, mal que já acomete cerca de 10 a 20% dos brasileiros (PINHEIRO NETO, 2012, p. 96), sendo considerada como doença (CID 10 N 46 e N97) pela Organização Mundial da Saúde.

Nesse contexto, o Estado deve iniciar reflexões sobre a necessidade de inclusão do tema na agenda governamental com vistas à formação de política pública eficiente voltada à assistência à concepção de pessoas inférteis, levando em conta que a tecnologia e a medicina, aliadas aos valores que norteiam um Estado Democrático de Direito, são capazes de mitigar os efeitos econômicos e sociais de uma sociedade envelhecida e, ao mesmo tempo, contribuir para a realização da dignidade das pessoas acometidas pela infertilidade.

Ora, considerando o primado da dignidade humana, que permite ao indivíduo deliberar livremente sobre questões referentes à sua vida privada, e que a família, nas suas mais diversas formas de constituição, se constitui como pilar da sociedade, nos termos do artigo 226 da Constituição Federal de 1988, é possível afirmar a existência de um direito fundamental ao planejamento familiar em todas as suas vertentes, inclusive na assistência à concepção. Nessa hipótese, como deve atuar o Estado diante de casos de infertilidade, tendo em vista que há determinação expressa na Constituição para que o Poder Público propicie recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito?

Sem olvidar das implicações socioeconômicas advindas do crescente envelhecimento do país, antes mesmo do seu enriquecimento, e

que podem ser agravadas com o progressivo aumento das taxas de infertilidade da população, o presente trabalho tem como tema a garantia dos direitos à saúde e ao planejamento familiar, necessários à realização da dignidade humana.

Considerando que a infertilidade constitui-se como questão de saúde pública que não deve ser ignorada pelo Estado, sobretudo em razão da inevitável inversão da pirâmide etária, objetiva-se investigar de que forma está delineado o modelo brasileiro de assistência às pessoas inférteis, bem como demonstrar, a partir de pesquisa bibliográfico-documental nacional, por meio de uma abordagem qualitativa e descritiva, a necessidade de criação e implementação de política pública eficiente que possibilite o amplo acesso, por meio do Sistema Único de Saúde, de pessoas inférteis às técnicas de reprodução assistida, mecanismos estes que carecem atualmente de política pública e de regulamentação específica, não obstante a sua garantia pelas normas constitucionais.

Considerando que muitas pessoas que procuram o serviço público de saúde para a concretização de seus projetos reprodutivos são usuárias de planos e seguros de saúde, propõe-se que os tratamentos de reprodução assistida sejam absorvidos, primeiramente, por entidades de saúde suplementar, com inclusão do tratamento no rol de procedimentos obrigatórios a serem cobertos por planos e seguros de saúde, em atenção ao disposto no artigo 35-C, *caput* e inciso III, da Lei federal nº 9.656/98.

Destaca-se, porém, a importância de se pensar também na criação e implementação de uma política pública sobre o tema, vez que parte considerável da população sequer possui acesso aos serviços de saúde suplementar, sendo necessária a utilização da rede pública para a garantia de seu direito fundamental ao planejamento familiar.

Dessa forma, objetiva-se apresentar proposições que possam contribuir para a superação da ausência de tratamento jurídico adequado acerca do acesso às técnicas de reprodução assistida e, mais especificamente, de uma legislação e de uma política pública que deve ser construída a partir de um diálogo entre a sociedade e o Poder Público, e que possa contemplar o amplo acesso para quem não tem condições financeiras de arcar com os custos de um tratamento médico particular, como forma de minorar não só as desigualdades sociais existentes, mas também os impactos decorrentes da gradual inversão da pirâmide etária.

Nessa perspectiva, o corrente estudo visa analisar a equidade e efetividade dos atuais serviços prestados pelas unidades de saúde que recebem verba federal específica para a realização de tratamentos relacionados à reprodução assistida – através da Portaria do Ministério da Saúde nº 3.149/2012 –, e de que forma isso acentua a desigualdade social no país.

Pretende-se investigar, assim, a importância de formação e implementação de uma política pública que estabeleça os meios pelos quais os referidos serviços de saúde poderiam se tornar mais eficientes e abrangentes, analisando, também, o seu conflito com o direito fundamental do cidadão e com as demais necessidades de um país em desenvolvimento.

2 POLÍTICA PÚBLICA PARA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E DA DIGNIDADE DA PESSOA

O desenvolvimento de procedimentos médicos de reprodução assistida constitui um relevante avanço tecnológico. Representa uma conquista para pessoas inférteis que concebem o ato de filiação como um objetivo de vida, essencial à realização da sua dignidade. Os direitos reprodutivos, dentre eles a assistência à concepção, estão diretamente ligados a dimensões essenciais da pessoa, envolvendo considerações sobre a vida, liberdade e saúde. Ademais, considerando que essas dimensões geram repercussões sobre a sociedade, e não apenas sobre interesses individuais, os direitos reprodutivos passam a receber atenção do ordenamento jurídico.

Diversos documentos internacionais contribuíram para que os direitos aqui estudados pudessem ser reconhecidos como direitos humanos. A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) do Cairo, realizada em 1994, é considerada como marco histórico, trazendo importantes considerações sobre o planejamento familiar, bem como o conceito de direitos reprodutivos, que visam garantir o exercício individual, livre e responsável, da sexualidade e da reprodução humana (VENTURA, 2009, p.19).

A IV Conferência Mundial da Mulher (1995) em Pequim também foi bastante significativa, dando amplitude às discussões sobre o tema e apontando os direitos em estudo como parte indissociável dos direitos humanos (PEGORER, 2016, p.25), pautados na dignidade humana.

Nessa esteira, destaca-se que, dentre os vetores axiológicos que permeiam o ordenamento pátrio, o que apresenta maior relevância é o princípio da dignidade humana, impondo a proteção integral da pessoa. Um dos fatores essenciais que integram a noção de dignidade é a garantia do direito à saúde, caracterizado pela Constituição como direito social, de caráter prestacional, exigindo-se do Estado um papel ativo para a promoção de condições fundamentais ao exercício desse direito (TEIXEIRA, 2010 p. 24).

O direito à saúde reprodutiva está implicitamente abarcado no direito fundamental à saúde e, assim como esse, deve ser observado e garantido pelo Estado. Registre-se que o direito que aqui se defende, isto é, o de assistência à concepção, por meio do acesso às técnicas de reprodução assistida, é uma das espécies do gênero “direitos reprodutivos”, que engloba também, entre outros, o acompanhamento pré-natal, aborto e a contracepção (PINHEIRO NETO, 2012, p.13).

O direito fundamental ao planejamento familiar, por seu turno, é garantido tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na Lei Federal nº 9.263/96. Foi reconhecido como direito humano, tendo como marco histórico a Conferência Internacional de Teerã, realizada em 1968 (ALMEIDA JUNIOR, 2015, p.109).

Registre-se que o Brasil, desde o século XIX, assumiu uma política de incentivo à natalidade com o objetivo de acelerar o crescimento da população e, por conseguinte da economia e desenvolvimento do país. Até meados de 1960, não existia polêmica com relação à adoção de uma política natalista. No entanto, nos anos seguintes, com o avanço da medicina, verificou-se que o aumento da população teria se iniciado naturalmente com a queda das taxas de mortalidade (CASTANHO, 2014, p. 46-48).

Desponta, assim, uma preocupação do Estado acerca das implicações sócio econômicas que poderiam surgir a partir daí, dos níveis de qualidade de vida da população e enfraquecimento da capacidade de organização do Estado. Passou-se a cogitar, assim, a necessidade do planejamento familiar, em sua estrita vertente da contracepção.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o planejamento familiar ganhou força e entrou na agenda governamental na década de 70 e, com o advento da Constituição de 1988, uma política populacional voltada ao planeja-

mento familiar se delineou, dando-se primazia ao controle de natalidade com o uso de métodos contraceptivos (CASTANHO, 2014, p. 53).

Entretanto, importante consignar que o planejamento familiar, sob uma nova perspectiva, envolve liberdade e dignidade humana e deve ser entendida não só como contracepção, mas também como concepção. Não é demais destacar que a assistência à concepção, como espécie do gênero direitos reprodutivos, é uma forma de realização da dignidade da pessoa, viabilizando a construção do projeto parental às pessoas inférteis, por meio do acesso às técnicas de reprodução assistida, sendo necessária a investigação do papel do Estado na garantia de acesso a tal prerrogativa.

No atual sistema constitucional o direito ao planejamento familiar decorre do direito fundamental de liberdade, razão pela qual as pessoas são livres para decidir de que forma querem planejar a sua prole sem interferências estatais ou privadas, sendo essa a dimensão negativa do planejamento familiar (CASTANHO, 2014, p.69-71). Simultaneamente, tal direito possui uma dimensão positiva, na medida em que, segundo o artigo 226, §7º da Constituição Federal de 1988, compete ao Estado “*propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito*”.

Com efeito, desde o final do século XX questões referentes à dignidade humana, como raça, etnia e gênero vêm se destacando dentre os assuntos que compõem a agenda governamental, vez que instam por reflexões e soluções que devem ser dadas pelo Estado. Podemos falar, portanto, em direitos existenciais emergentes, isto é, direitos que nascem a partir de uma necessidade individual e visam a proteção da dignidade humana, devendo o Estado ter um papel ativo para a concretização dos direitos (ADEODATO, 2016, p. XXV).

No corrente trabalho, parte-se da premissa de que a procriação se revela essencial para a sobrevivência da espécie humana e da sociedade, além de concretizar diversos direitos existenciais, como liberdade, dignidade humana, igualdade, autodeterminação pessoal e planejamento familiar (CASTANHO, 2014, p.77).

Considerando todas essas proposições, a indagação que se faz é: qual o papel do Estado na concretização de direitos fundamentais sociais de pessoas inférteis que não podem arcar com os custos de um tratamento médico?

Medicina e Direito são duas grandes áreas do conhecimento que estão cada vez mais enlaçadas. A ciência médica evolui rápida e constantemente na expectativa de sanar questões cada vez mais complexas.

A infertilidade, que já foi considerada incurável e era vista como uma maldição, acarretando a exclusão social da mulher (PINHEIRO NETO, 2012, p.19), na atualidade encontra possibilidades de superação na realização da assistência à concepção por meio de técnicas de reprodução assistida.

O Direito, por sua natureza, não consegue acompanhar, no mesmo ritmo, a evolução científica das técnicas de reprodução assistida, não existindo atualmente no Brasil política pública ou regulamentação específica do acesso a esses mecanismos no Sistema Único de Saúde (OLIVEIRA; BORGES JUNIOR, 2000, P.13).

De fato, as técnicas de reprodução assistida desempenham papel de grande importância na atualidade e têm o escopo de auxiliar a pessoa infértil, viabilizando o processo de reprodução quando outras possibilidades terapêuticas tenham sido ineficazes ou ineficientes para a solução da situação de infertilidade (FRANÇA, 2010, P. 318).

No entanto, percebe-se que, para grande parte da população, o acesso às técnicas de reprodução assistida como forma de realizar a sua dignidade ainda é de difícil ou impossível acesso, seja porque os referidos tratamentos médicos são muito dispendiosos, seja por falta de política pública que possibilite o seu conhecimento e aquisição.

No contexto brasileiro, alguns avanços tímidos foram feitos no que se refere às políticas públicas que envolvem direitos reprodutivos e planejamento familiar. Em 2005, o Ministério da Saúde formulou a Portaria nº 426 na tentativa de estruturar uma política pública voltada aos tratamentos e técnicas médicas de reprodução assistida. No entanto, ela não chegou a ser implementada, sendo revogada em 2017.

Atualmente o tema está amparado apenas pela Portaria do Ministério da Saúde nº 3.149/2012, que não regulamenta o tema, apenas determinando o repasse de verbas federais a nove unidades de saúde específicas⁷⁵,

75 As unidades de saúde que recebem verbas federais para a realização de tratamentos referentes à reprodução assistida são as seguintes: Hospital Materno Infantil de Brasília (DF); Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais (MG); Hospital Nossa Senhora da Conceição SA - Fêmeina em Porto Alegre (RS); Hospital das Clínicas de Porto Alegre (RS);

destinadas a realização de tratamentos médicos gratuitos relacionados à reprodução assistida. Na prática, o que se verifica é que os atuais serviços prestados pelas referidas unidades são insuficientes, sendo poucas as pessoas que conseguem se beneficiar, em tempo, dos serviços.

O que se verifica é que o acesso às técnicas de reprodução assistida está restrito a quem por elas pode pagar, de modo que a inclusão destas medidas em uma política pública, destinada à concretização do direito fundamental ao planejamento familiar, na sua vertente de assistência à concepção, tem o condão de conferir amplo acesso a todos, minorando os impactos das desigualdades sociais.

Porém, enquanto não criada e implementada uma política pública sobre o tema, o presente artigo analisa o modelo atual implementado pela Portaria do Ministério da Saúde nº 3.149/2012, observando que sua sistemática carece de efetividade e apresenta diversos entraves e limitações.

Com base em tais considerações e sem olvidar que é dever do Estado, através da criação e implementação de políticas públicas, garantir os meios necessários para a realização da dignidade da pessoa e para a concretização dos direitos fundamentais envolvidos, serão feitas proposições que possam contribuir para a solução do problema, tema a ser abordado na próxima seção.

3 O MODELO ATUAL E PROPOSIÇÕES PARA UM MELHOR ACESSO ÀS TÉCNICAS DE REPRODUÇÃO ASSISTIDA NO ÂMBITO DA REDE PÚBLICA DE SAÚDE

Com o advento da Constituição de 1988, a saúde passa a ser definida como direito fundamental de todos e dever do Estado. É criado o Sistema Único de Saúde (SUS) para a realização das ações e serviços de saúde, tendo como características a igualdade no acesso, a universalidade, a gratuidade e a integralidade (VENTURA, 2009, p.65).

Contudo, o que se verifica é que a implementação dessa nova política pública tem sido marcada por enormes dificuldades econômicas, políticas e administrativas. As obrigações estatais referentes aos serviços de saúde

Hospital das Clínicas de São Paulo (SP); Centro de Referência da Saúde da Mulher São Paulo - Pérola Byington (SP); Hospital das Clínicas FAEPA de Ribeirão Preto (SP); Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira- IMIP em Recife (PE); e Maternidade Escola Januário Cicco em Natal (RN).

se mostram, na maioria das vezes, deficientes, ensejando um aumento da demanda judicial (“judicialização da saúde”).

Considerando o acesso universal e igualitário do SUS, e a infertilidade como doença, como problema relativo à saúde reprodutiva, a questão não pode ser ignorada pelo Estado, que deve disponibilizar, por meio do SUS, recursos financeiros e científicos para a concretização do projeto parental de pessoas inférteis, assegurando a realização da dignidade humana. Ademais, esses recursos devem ser aplicados de modo organizado e eficiente, mediante objetivos e ações sistematizadas através de políticas públicas de assistência à reprodução assistida.

Atualmente, com os avanços da medicina, diversas técnicas de reprodução assistida foram desenvolvidas, sendo as mais usadas a inseminação artificial e a fertilização *in vitro*, esta última considerada como procedimento de alta complexidade. O acesso às técnicas de reprodução assistida é a única forma de superação da infertilidade. No entanto, o que se verifica, hoje, é a ausência de uma regulamentação e de uma política pública específica sobre o tema.

Em 2005, numa tentativa de implementar uma política pública de atenção integral à reprodução assistida no âmbito do SUS, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 426. Interessante destacar que tal política pública foi criada visando, principalmente, à diminuição da transmissão vertical e/ou horizontal de doenças infectocontagiosas e genéticas. No entanto, por falta de alocação de recursos financeiros, a referida portaria foi suspensa cinco meses após a sua publicação e revogada em 2017, sem nunca ter sido implementada, deixando desamparados os direitos fundamentais estabelecidos tanto na Constituição Federal como na Lei Federal nº 9.263/96, que rege o planejamento familiar e prevê direitos reprodutivos amplos, que inclui a assistência à concepção (VENTURA, 2009, p.98).

A Portaria MS nº 3.149/2012, atualmente a única em vigor sobre o assunto, sem regulamentar a matéria, se limitou a destinar, no âmbito do SUS, dez milhões de reais para a implementação, em nove unidades de saúde espalhadas pelo país de serviços relacionados à reprodução assistida.

Ao se investigar o modelo atual, o que se nota é que o acesso da população e o uso das técnicas de reprodução assistida pela via gratuita em quase todos os centros de saúde carece de efetividade. A realização de técnicas de reprodução assistida encontra diversos entraves, verificando-se,

por vezes, o não acesso (pessoas solteiras e que vivem em parcerias homoafetivas, *v.g.*), àqueles que necessitam do serviço público de saúde para a concretização de seu projeto parental.

Superada a limitação informacional acerca da existência de centros de saúde que oferecem gratuitamente os tratamentos mencionados, haja vista que não existe no Brasil conteúdo midiático relacionado à questão, a primeira das dificuldades apresentadas pelo modelo atual se refere à localização geográfica das unidades de saúde abarcadas pela Portaria MS nº 3.149/2012. A maior parte dos centros listados na Portaria está localizada na região sudeste do país, mais especificamente em São Paulo, não havendo sequer uma unidade na região norte do país.

O Brasil é um país de dimensões continentais e, como se pode constatar, possui pouquíssimos centros de saúde que oferecem os tratamentos de saúde em questão. Assim, o local de residência das pessoas que necessitam dos respectivos serviços de saúde para a concretização de seus direitos fundamentais se transforma em um fator que limita o acesso e agrava a desigualdade social existente. A localização das unidades de saúde implica que essas pessoas devem arcar com os custos de passagens, hospedagem e alimentação, constituindo muitas vezes um obstáculo intransponível.

Além disso, em consulta aos sítios eletrônicos dos centros de saúde contemplados pela portaria ministerial, verifica-se que nem todos oferecem gratuitamente o tratamento completo, sendo necessário que a pessoa suporte os custos dos medicamentos (representam cerca de 50% do custo total), o que acaba por limitar ou impossibilitar o acesso de muitas pessoas ao tratamento.

Destaque-se, também, que cada centro de saúde abrangido pela Portaria MS nº 3.149/2012 possui critérios próprios de admissão das pessoas. Não existe, portanto, qualquer tipo de padronização no que se refere à oferta dos serviços de saúde e admissão de pacientes.

Sabe-se que a idade da mulher está diretamente relacionada ao sucesso dos procedimentos referentes à reprodução assistida. Soma-se a isso as longas fila de espera nos centros gratuitos, que podem chegar a até 06 (seis) anos em alguns locais. Diante disso, o que se verifica é que na maioria das unidades que oferecem os tratamentos de forma gratuita, a idade da mulher (ora até 35, ora até 40 anos) figura como principal critério de admissão nas listas.

Além disso, em todos os centros abrangidos pela portaria ministerial analisada, a ausência de doenças crônicas é critério determinante para a admissão das pessoas. Isso se explica em razão da ausência de técnicas especializadas para o atendimento de pacientes portadores dessas doenças, que restam, assim, impossibilitadas de efetivar os seus projetos reprodutivos.

Verifica-se, ainda, que muitos dos centros de saúde não admitem pessoas solteiras ou pessoas que convivem em uniões homoafetivas, pois não dispõem da estrutura técnica necessária, como programa de doação de gametas ou programa de utilização de útero de substituição, o que inviabiliza o acesso das pessoas incluídas nesse grupo que não possuem condições financeiras de arcar com os custos de um tratamento médico particular.

Negar as pluralidades das entidades familiares e negar a tais pessoas o acesso às técnicas de reprodução assistida seria transmudar a infertilidade em uma condição familiar tradicional, e não mais em um problema individual de saúde, o que não se pode admitir em uma sociedade plural e democrática (PELLEGRINELLO, 2014, p.194).

Com efeito, as unidades de saúde em questão adotam critérios diferenciados de admissão de pessoas em suas listas de espera e da disponibilização de tratamentos e técnicas médicas, agravando as desigualdades sociais existentes, vez que as pessoas, em alguns casos, não poderão sequer se inscrever para figurar nas listas de espera e acabam por ver suas esperanças de concretizar seu projeto reprodutivo se esvaírem.

Nesse contexto, contata-se que

[...] para essas pessoas que não são o público das clínicas privadas de reprodução assistida, os constrangimentos financeiros são apresentados como sendo a maior dificuldade. Nesse sentido, a descoberta da existência de um serviço que seria financiado pelo SUS passa a ser visto por essas pessoas como uma “luz no fim do túnel”. No entanto, vimos que essa luz dificilmente chega a se efetivar. Os obstáculos ao longo do caminho (preço dos remédios, recursos suplementares...) dificultam o êxito de um tratamento que possui, nas melhores das condições, uma probabilidade de dar certo estimada entre 15 e 20%. (NASCIMENTO, 2009, p.196).

O que se pode observar é que ainda existe um grande vácuo entre o que está disposto na Constituição de 1988 e a realidade, sendo certo que o acesso de pessoas inférteis às técnicas de reprodução assistida, por meio do SUS, ainda é limitado, apresentando diversos entraves, que devem ser corrigidos para que o acesso possa ser mais efetivo, minorando as desigualdades sociais existentes e os impactos socioeconômicos advindos da inversão da pirâmide etária.

Como sabido, o artigo 199 da Constituição Federal autoriza a livre iniciativa privada na assistência à saúde, sendo certo que nas últimas décadas os serviços suplementares de saúde tiveram expansão no Brasil, passando a cobrir milhões de brasileiros. Entretanto, a cobertura limitada no que se refere aos serviços de saúde reprodutiva e reprodução assistida, leva os usuários a procurarem os serviços do SUS, aumentando ainda mais a demanda. (VENTURA, 2009, p.67-69).

O que se constata é que as entidades de saúde suplementar negam aos seus usuários a cobertura dos tratamentos de reprodução assistida e o fazem com amparo na Resolução nº 428/2017 da Agência Nacional de Saúde (ANS). A referida norma exclui a obrigatoriedade de cobertura de tais procedimentos, contrariando o disposto no artigo 35-C, *caput* e inciso III, da Lei nº 9.656/98, que obriga a cobertura pelos operadores de planos de saúde dos serviços e ações de planejamento familiar para a concretização desse direito fundamental.

Assim, constata-se uma distorção no sistema de atenção à saúde, vez que a reprodução assistida é um dos poucos tratamentos de saúde (se não o único) coberto (mesmo que de forma insuficiente) pelo SUS, mas não pelos planos e seguros de saúde.

Propõe-se, como forma de solucionar parcialmente a questão, que os tratamentos de reprodução assistida sejam absorvidos, primeiramente, por entidades privadas de saúde suplementar, com a inclusão, por Resolução da ANS, dos tratamentos referidos no rol de procedimentos obrigatórios a serem cobertos por planos e seguros de saúde, em atenção ao disposto no artigo 35-C, *caput* e inciso III, da Lei nº 9.656/98.

Destarte, seria possível reduzir a demanda que recai sobre SUS, possibilitando um acesso mais abrangente às pessoas inférteis que não possuem condições de arcar com os custos de tratamento particular, e que também não são usuárias dos planos e seguradoras de saúde suplementar.

Mas não se pode olvidar da importância de se pensar na criação e implementação de uma política pública sobre o tema. Tal política, contudo, deve buscar a delimitação de critérios justos para o acesso aos serviços públicos de saúde, evitando a reprodução de desigualdades ou de um padrão familiar pré-estabelecido e predominante, de modo que sejam atendidas todas as modalidades de entidades familiares.

Uma relevante contribuição para a formação de uma política pública no país pode ser extraída da experiência argentina, embora o modelo lá instituído careça de ajustes para o seu perfeito funcionamento.

A Constituição Nacional Argentina, ao contrário da brasileira, não traz norma específica sobre o direito ao planejamento familiar, fazendo menção expressa somente ao direito à saúde e à proteção integral da família. Entretanto, há um reconhecimento público da relevância desse direito, em todas as suas vertentes.

Destarte, a principal possibilidade a ser investigada é a utilização de um impulso para a criação de uma legislação nacional específica sobre o tema, a partir da influência de movimentos organizados pela sociedade civil, como ocorrido na Argentina, através de ações desenvolvidas pela Organização Não Governamental denominada “Sumate a dar vida”, que reuniram as assinaturas necessárias e ensejaram, em 2013, a formação da lei nacional argentina nº 26.862, específica sobre o tema.

A referida lei nacional nº 26.862 é um projeto avançado e inclusivo. Ensejou a criação de uma política pública e de um programa nacional de reprodução assistida, possibilitando que os cidadãos argentinos, independentemente de estado civil, sexo ou idade, possam ter acesso, de forma gratuita e universal, aos tratamentos que, por seu elevado custo, poucas pessoas podiam ter.

Neste contexto, é necessária a adoção de decisões politicamente relevantes, em que se incluam a criação e execução de leis que desenvolvem políticas públicas, com a devida participação social, como ocorrido no modelo argentino, com a realização de constantes diálogos entre a sociedade civil e as autoridades públicas para a formação de soluções para o problema da infertilidade e para a realização da dignidade da pessoa.

Nesse contexto, a concretização dos objetivos da República, com a promoção do bem de todos, depende não somente da atuação estatal, mas também da sociedade, numa comunhão de esforços entre os diversos seg-

mentos sociais, garantindo maior eficiência aos comandos constitucionais e efetivação de direitos sociais (CASTANHO, 2014, p.166).

Dessa forma, revela-se a importância de se pensar num modelo de Constitucionalismo Democrático, indicado por Reva Siegel e Robert Post (2007, p.374). Tal perspectiva teórica parte da premissa de que a Constituição e os direitos nela contidos dependem de uma legitimidade democrática; de que os cidadãos reconheçam as determinações constitucionais como produto de uma construção coletiva de sentidos, através da participação de todos.

4 CONCLUSÃO

O desenvolvimento de procedimentos médicos de reprodução assistida constitui um relevante avanço tecnológico para a humanidade. Representa uma conquista para pessoas inférteis que concebem o ato de filiação e de procriação como um objetivo de vida e valor essencial da dignidade. Os direitos reprodutivos estão diretamente ligados a dimensões essenciais da pessoa, envolvendo considerações sobre a vida, liberdade e saúde. Ademais, considerando que essas dimensões geram repercussões sobre a sociedade, e não apenas sobre interesses individuais, os direitos reprodutivos passam a receber atenção do ordenamento jurídico.

Apesar das críticas e das tentativas de minimizar a questão, verifica-se que a infertilidade constitui uma questão de saúde pública e a insuficiência de acesso às novas tecnologias de reprodução assistida afeta os direitos fundamentais existenciais, especificamente os direitos constitucionais à saúde e ao planejamento familiar.

Um passo para apoiar o acesso da população às técnicas de reprodução assistida como forma de realização da dignidade humana foi dado com a liberação de recursos financeiros federais, através da Portaria MS 3.149/2012 destinados aos nove centros de saúde – quase todos na região sudeste do país – que hoje fazem o tratamento de forma gratuita, porém restrita e insuficientemente.

O que se verifica é que, pelo modelo atual, pessoas inférteis que necessitam dos serviços de saúde precisam superar diversos entraves para que seja possível a tentativa de concretização de seus planos parentais. Os nove centros de saúde abarcados pela Portaria não conseguem absorver toda a

demanda existente, resultando em filas de espera de até seis anos para o início do tratamento.

Ademais, muitos centros não arcam com os custos de medicamentos (que representam até metade do valor do tratamento), colocam a idade da mulher como um limitador para o acesso e não aceitam pessoas solteiras ou que vivam em parcerias homoafetivas, assim como não dispõem de estrutura física para a disponibilização de banco de gametas e programa de útero de substituição.

Com efeito, a ausência de uma política pública sobre o tema permite que as unidades de saúde beneficiadas com o repasse financeiro adotem critérios diferenciados de admissão de pessoas em suas listas de espera e de eleição dos tratamentos e técnicas médicas, agravando as desigualdades sociais existentes e os impactos socioeconômicos decorrentes da gradual inversão da pirâmide etária.

Para solução do problema verificado, o estudo propôs, inicialmente, que os procedimentos de reprodução assistida sejam definidos como item obrigatório de cobertura por planos e seguros de saúde. Quanto às pessoas que não possuem recursos para arcar com o custeio de plano privado de assistência à saúde, é necessária a formulação de política pública que delimite critérios justos para o acesso aos serviços de saúde, evitando, assim, a reprodução de desigualdades ou de um padrão familiar pré-estabelecido e predominante, de modo que sejam atendidas todas as modalidades de entidades familiares.

Em que pese a existência de obstáculos orçamentários para a criação e implementação de política pública eficiente e apta a concretizar o direito ao planejamento familiar e a realizar a dignidade da pessoa, não se pode olvidar que um Estado que adota o primado dos direitos humanos tem o dever de garantir o mínimo existencial aos seus cidadãos, que é composto, dentre outros, pelo direito à saúde e ao planejamento familiar. Assim, cabe ao Estado disponibilizar meios de assegurar gratuitamente aos cidadãos tais direitos e, em não havendo política pública específica, o Judiciário deve se incumbir de garanti-los.

Nesse contexto, o modelo argentino, em que a formação de lei e de política pública nacionais sobre o tema foram resultado de amplos debates e discussões entre as autoridades públicas e a sociedade civil, revela-se capaz de influenciar positivamente a realidade brasileira, no contexto do constitucionalismo democrático para a proteção de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ADEODATO, Benedito Fonseca e Souza, **Direitos existenciais emergentes**: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal. 1.ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.
- ALMEIDA JUNIOR, Jesualdo Eduardo de. **Descendência Genética**: Direitos Fundamentais e Princípios Sociais. Curitiba: Juruá, 2015.
- CASTANHO, Maria Amélia Belomo Castanho. **Planejamento Familiar**: O Estado na construção de uma sociedade inclusiva e a participação social para o bem comum. Curitiba: Juruá, 2014.
- CAMARANO, Ana Amélia. **Envelhecimento populacional, perda da capacidade laborativa e políticas públicas brasileiras entre 1992 e 2011**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- MUDANÇA Demográfica no Brasil no Início do Século XXI. **Subsídios para as projeções da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 156 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=293322>>. Acesso em: out. 2018.
- NASCIMENTO, Pedro Francisco Guedes do. **Reprodução, desigualdades e políticas públicas de saúde**: Uma etnografia da construção do “desejo de filhos”. 2009. 213 f. (Tese – Doutorado). Programa de Pós-Graduação em antropologia social do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- OLIVEIRA, Deborah Ciocci Alvarez de; BORGES JUNIOR, Edson. **Reprodução Assistida**: até onde podemos chegar? Compreendendo a ética e a lei. São Paulo: Gaia, 2000.
- PEGORER, Mayara Alice Souza. **Os direitos sexuais e reprodutivos da mulher**: Das políticas públicas de gênero à diferença múltipla. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2016.
- PELLEGRINELLO, Ana Paula. **Reprodução humana assistida**: A tutela dos direitos fundamentais das mulheres. Curitiba: Juruá, 2014.

PESSINI, Leocir; BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de. **Problemas atuais de bioética**. São Paulo: Centro Universitário São Camilo: Loyola, 2007.

PINHEIRO NETO, Othoniel. **O direito à reprodução humana assistida**: Da teoria à concretização judicial. Curitiba: Juruá, 2012.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Yale Law School Faculty Scholarship Repository**. v. 42, 2007, p. 370-433.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Saúde, corpo e autonomia privada. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

VENTURA, Miriam. **Direitos reprodutivos no Brasil**. Brasília: UNFPA, 2009.

TRANSPARÊNCIA E ACESSO AO CONTROLE SOCIAL

Emerson Carvalho

Luís Borges Gouveia

1.INTRODUÇÃO

A inserção das novas tecnologias na vida da sociedade tem levantado debates sobre o acesso igualitário, principalmente às pessoas de baixa renda. Esse movimento faz com que o governo busque implementar políticas públicas para o acesso ao Portal da Transparência. A relação Estado e o povo precisa ser estreitada por meio do acesso direto e sem burocracia as atividades desenvolvidas pelo poder público.

Garantir o acesso à população a uma internet gratuita e ainda, de melhor qualidade faz com que a transparência seja de fato aplicada pelo poder público. O governo para ser considerado aberto, necessita, primeiramente da inserção e participação da sociedade no acompanhamento e decisões acerca do futuro da sua região.

Diante disso, ao longo do artigo serão demonstradas as políticas públicas para o acesso ao Portal da Transparência e a implementação de políticas públicas para o acesso a toda sociedade às novas tecnologias. Já a aplicabilidade das políticas públicas para o acesso ao Portal da Transparência essa será consolidada através das ferramentas das transparências, de projetos de acesso do povo e os recursos educacionais de inclusão digital para a população em suas diversas esferas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

2.1. A relação Estado X Políticas Públicas

Para a garantia de direitos dos cidadãos brasileiros e incidência das ações governamentais de forma positiva perante a sociedade, fez-se necessário que o Estado brasileiro desenvolvesse cada vez mais políticas públicas voltadas para a área de tecnologia, a chamada era digital, a propalada transparência pública. A efetividade dessa conectividade não se mostrava possível para a maioria da sociedade e o cidadão tinha que procurar o Estado para atender os seus anseios e para isto teria que buscar um contato físico com a administração pública. Para tal mister, o governo teve que se inserir numa era denominada de digital e que chamaria o cidadão para participar dos negócios públicos em tempo real e com rapidez nunca imaginada(-ZAGANELLI; MIRANDA, 2017).

Aproveitando-se da conformação federativa do Estado brasileiro, as autoridades afeitas ao assunto da transparência pública envidaram esforços para a regulamentação, a partir do enquadramento dentro de um escopo legal que tratasse desde o comportamento de agentes públicos e privados no ambiente da internet, até a questão da disponibilização de informações governamentais para o acesso livre da sociedade. Assim, foi com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e as políticas que tratam da privacidade, disponibilização e tratamento de dados na rede mundial, a exemplo do conteúdo normativo apregoadado pelo Marco Civil da *Internet* (Lei nº 12.965/2014). (ZAGANELLI; MIRANDA, 2017).

O que caracteriza a busca pela informação pública por parte da sociedade e o seu fornecimento em tempo real e por meio digital como política pública é o aspecto de que com esta interação entre sociedade e Estado há a continuidade salutar do sistema representativo democrático já que os cidadãos podem exercer seus direitos a partir do conhecimento da realidade existente no âmbito da administração pública. Não há mais espaços para muros entre o que o cidadão pretende em relação ao Estado e o que o ente federativo propugna como sendo uma boa gestão da coisa pública. A era digital aproxima estes dois polos no sentido de laborarem no mesmo caminho e para o atingimento do mesmo objetivo. (MACIEL, et al. 2019).

A transparência pública com seu aspecto de política pública em todos os aspectos que condizem com uma decisão governamental a partir de anseios da população por mais participação nos negócios públicos enfrenta também resistências por parte de setores que atuam no âmbito do Estado e de setores parceiros do ente federativo a partir do momento em que passa a dificultar a continuidade de uma gestão pública irresponsável e sem compromisso com a boa aplicação dos recursos públicos. São setores que perderão barganha para seus negócios escusos e terão que seguir as boas práticas para que interajam com uma nova administração pública. Nova administração no sentido de não compactuar com procedimentos acobertados por cortinas que inebriam o cidadão que está ansioso para saber o que realmente acontece nos escritórios administrativos do Estado (LANZ et al, 2019).

E não há que se classificar a transparência pública na era digital, como um fenômeno passageiro e que logo, não trará mais benefícios para o Brasil e seus governos federativos, pois este movimento de política pública teve sua força, a partir dos grandes estados em matéria econômica como é o caso dos Estados Unidos da América. Este fato mostra, sem dúvida, que a interação entre o Estado e a sociedade no meio digital é um aspecto permanente de se levar adiante os regimes democráticos e, principalmente, tornar cada vez mais sólido o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, político e social (REIS, 2018).

As transações da sociedade passaram a se dar de forma cada vez mais rápida e tendo o Estado como ator crucial já que o ente público revestiu-se de grande agente propagador da utilização da tecnologia da comunicação como elo de união entre os diversos agentes políticos e econômicos (REIS, 2018).

2.2. A aplicabilidade das Políticas Públicas no Portal da Transparência

A transparência pública afigura-se como uma política pública e não somente como um direito do cidadão. O cidadão pode invocar o seu direito de obtenção de informações fidedignas, a partir da administração pública, para saber sobre o andamento dos serviços públicos prestados pelos entes federativos, e, também para ter sob sua análise os dispêndios levados a efeito pelo Estado a partir dos recursos arrecadados da sociedade. Assim,

o acesso a estas informações em tempo real não deve ser franqueado apenas ao cidadão que procura as agências físicas governamentais. Deve estar disponível em qualquer plataforma digital em variados lugares nas cidades brasileiras e, também, nas telas dos aparelhos celulares dos habitantes do nosso país (CGU,2018).

A visão relacionada a um cidadão que acessa e obtém informações públicas nos portais eletrônicos sobre os negócios públicos e passa a se sentir satisfeito em sua esfera privada é uma visão míope dos efeitos da transparência pública na vida dos cidadãos. Isto porque, o acesso digital sobre as atividades dos governos é um fator que causa impacto em escala social, influi nas decisões dos agentes econômicos, políticos e até internacionais e, desta forma, pode alterar o rumo a ser dado na trajetória das gestões públicas. E, sendo rodeado por princípios democráticos e representativos, também participativos, este acesso público contribui para a gestão permanente das instituições públicas e, sobremaneira, altera a forma como se relacionam os agentes públicos e privados. Então, há a propensão para a ocorrência de um círculo virtuoso democrático e austero no que tange à aplicação dos recursos públicos (CGU,2018).

A política pública de transparência digital, a partir dos governos federal, estaduais e municipais em direção à sociedade implica na redução dos fatores que possam atuar na direção de um processo de instabilidade institucional no país como um todo. Vê-se que a sociedade brasileira ainda é permeada pela existência de multifacetados grupos sociais que detêm interesses diferenciados e muitas vezes antagônicos. Assim, ao franquear a participação desta sociedade na formulação das políticas públicas e, fundamentalmente, mostrar e pedir a participação destes cidadãos nas decisões de como administrar o dinheiro público, tudo isso com ferramentas tecnológicas em tempo real, realmente é um fator de agregação política e social que faz fortalecer o sentimento de unicidade do povo brasileiro (GOMIDE, 2008).

Assim, a transparência pública digital vem no mesmo sentido de unificação da sociedade brasileira. Sociedade que clama por mais oportunidades de emprego, renda e atendimento nos serviços públicos de saúde e, diariamente, necessita saber como o seu dinheiro está sendo gasto no âmbito dos governos. A transparência digital como política é sim uma ferramenta eficaz de agregação do povo brasileiro junto aos seus representantes e fortalece a democracia participativa(GOMIDE, 2008).

Neste contexto, não há que se duvidar a respeito da característica da transparência pública como política de Estado e que é capitaneada pela máquina da administração pública a nível de governo. É no dia-a-dia do governo que se tomam as decisões para a continuidade salutar dos negócios públicos e a transparência das informações públicas é um processo que depende das decisões dos gestores públicos e da interação permanente com os cidadãos para que seja um processo salutar. Assim, gestão após gestão pública, o caminho é que a seara digital das informações públicas passe a fazer parte de uma política permanente do Estado brasileiro. Ele é considerado um pilar do Estado e tem o condão de unir povo, território e sistema de governo. Não se imaginaria há pouco tempo, que a informação pública no ambiente digital faria este papel crucial de catalisadora dos alicerces estatais visando o seu bom funcionamento (HÖFLING, 2001).

O Portal da Transparência é uma espécie de repositório de toda a dinâmica social, política, econômica e cultural de uma sociedade. Os agentes econômicos encontram-se nesta plataforma. As discussões sobre a legitimidade e veracidade das informações disponibilizadas podem ser travadas no próprio ambiente virtual diante das funcionalidades do sistema eletrônico disponibilizadas, como também, podem se realizados congressos, simpósios e reuniões entre os atores envolvidos na transparência pública, a fim de se chegar a um objetivo de aperfeiçoamento das ferramentas (FARAH, 2016).

O destaque a apontar é que com a transparência pública permanente as instituições públicas passam a legitimar suas atividades diante das necessidades apresentadas pela população. O Estado revela-se em seu papel crucial de alavancador do desenvolvimento econômico e social. Em um ambiente cada vez mais globalizado e em que diversos atores brigam pela hegemonia quanto ao comando dos destinos de uma sociedade, o Estado vê-se obrigado a afirmar a sua vanguarda como detentor de poder político máximo em um dado território e, para isso, tem que justificar a sua posição dentro do esquadro político e social. A transparência pública digital vem neste sentido de demonstrar em tempo real como os recursos públicos estão sendo utilizados pelo governo, fortalecendo o Estado como agente de promoção da igualdade social e desenvolvimento econômico, ligando os diversos atores em um ambiente social. É a legitimação do poder de gerir o recurso público (FARAH, 2016).

A transparência pública no Brasil é um processo que envolve diversos segmentos sociais, políticos e econômicos e que ao fim busca o atendi-

mento da melhoria de vida da população brasileira. Com mais informações qualitativas de ordem pública será possível acompanhar o nível e o comprometimento dos recursos do orçamento público para com as demandas prementes do povo brasileiro. Assim, como esta temática impacta sobremaneira a vida das pessoas e é uma preocupação diuturna das administrações que se revelam democráticas e responsáveis, há que se afirmar que se trata de uma política pública porque ensejadora da reprodução de um Estado democrático de direito e da melhoria da qualidade de vida das pessoas. E, se for feita uma leitura no espectro científico para se saber se a transparência pública passa no teste para averiguar a substância científica deste assunto, chegar-se-á à conclusão que se trata sim de um campo científico. Isto porque antes de tudo esta área do conhecimento envolve os atores sociais, tem um objeto definido, envolve comportamentos humanos e se bem tratada poderá levar a humanidade rumo a caminhos de prosperidade contínua (SOUZA, 2006).

3. A FERRAMENTA DA TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DO CEARÁ

3.1. A transparência e a sua eficácia

Os pilares para um governo aberto são: participação da sociedade, transparência, uso intensivo de tecnologia e prestação de contas. O Portal da Transparência é um dos pilares que asseguram um regime democrático de participação da sociedade nas decisões governamentais e no acompanhamento do desenrolar das contas públicas no seu dia-a-dia, a exemplo da consulta a procedimentos licitatórios, participação de cidadãos na escolha de prioridades de gastos públicos, acompanhamento da evolução diária da realização da obra de um hospital de referência em alguma especialidade. Todos estes detalhes quanto às informações podem ser concentrados em um portal eletrônico governamental (SALGADO; LIBORIO, 2019).

É exatamente este prisma que o Governo do Estado do Ceará está implementando e aperfeiçoando para que o cidadão tenha às mãos a partir de um simples toque em seu celular, tablet, notebook e outros tipos de mídias as informações cruciais sobre as receitas e despesas do governo,

como está se desenrolando a arrecadação estadual, as parcerias entre o Estado e o terceiro setor com seus objetivos comuns e dinâmica de repasses de recursos públicos estaduais e sua efetiva aplicação. Há espaço para a disponibilização de detalhes acerca de notas de empenho e notas de pagamento para contratos e convênios. É o caminho percorrido pelo dinheiro público. (PORTAL CEARÁ, 2108).

3.2. As ferramentas como acesso do povo

O acesso da sociedade às informações inerentes as atividades desenvolvidas pelo gestor público é um direito inalienável. E com ele, surge também a obrigação da gestão pública em disponibilizar todas as informações que envolvem a utilização dos recursos públicos, os contratos administrativos, os resultados das vistorias, as auditorias, as prestações de contas, e o controle interno e externo das ações administrativas. Nessa mesma linha,

O Estado deve garantir o direito de acesso à informação de forma objetiva, clara e com uma linguagem de fácil compreensão, garantindo a autenticidade, ou seja, a qualidade da informação produzida e a integridade que é o direito de receber a informação sem modificação. Também deve fornecer e orientar a população sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada. (CARPES e BIANCO, 2013, p.53)

Essa garantia e disponibilização é verificada no Portal da Transparência do Estado do Ceará. Nele, a sociedade tem acesso aos dados abertos, conforme ilustram as figuras 1, e 2:

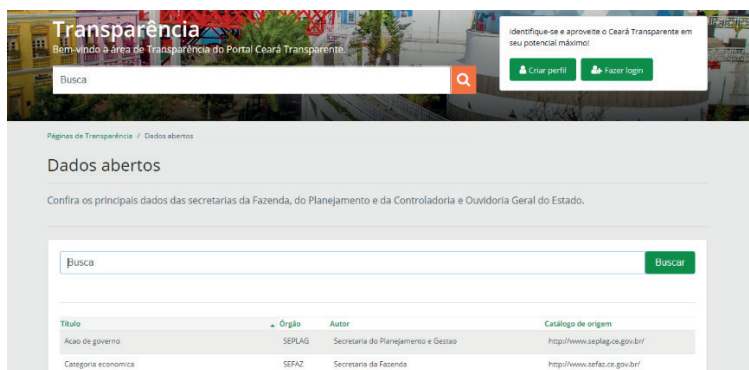
Figura 1: Portal da Transparência de Ceará



Fonte: <https://cearatransparente.ce.gov.br/>

Esses dados que são disponibilizados pela Plataforma do Estado do Ceará vêm para corroborar com a garantia da democratização e do acesso dos usuários dos serviços públicos, a excelência e o controle social.

Figura 2: Portal da Transparência de Ceará



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

A importância da manutenção da qualidade das informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Ceará é um fato indiscutível justamente porque instituições como o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE as utilizam como subsídios para a realização de programas e efetivação de auditorias e fiscalizações tendo como base o emprego dos recursos públicos estaduais a partir dos órgãos estaduais, suas autarquias e fundações públicas. Sendo assim, diante de um olhar técnico atento de um agente público que atua no TCE no âmbito da auditoria dos programas de governo poderão ser detectadas anormalidades. Bastando para tal que o analista confronte os documentos atinentes à assinatura dos convênios e contratos, seus planos de trabalho respectivos e os compare com o ritmo de emissão de notas de empenho e de notas de pagamento. Se estas emissões não estiverem de acordo com o programado no cronograma de desembolso acordado entre as partes que assinaram o instrumento de execução, aí haverá um alerta para que equipes de auditores passem a priorizar uma investigação mais detalhada na execução financeira destes instrumentos. (SOUZA, et.al 2019.)

A partir deste ponto, pode ser definido o sucesso ou o fracasso de um programa governamental. As informações do Portal da Transparência em

tela podem dar azo a uma investigação instigante e que poderá desaguar na responsabilização civil, penal e administrativa dos gestores responsáveis por malversação e desvio de recursos públicos estaduais. O Portal neste aspecto é um ponto chave porque disponibiliza a informação em tempo real para os cidadãos e agentes públicos e privados e, caso seja requisitada alguma informação que não esteja ainda na plataforma, existem instrumentos prontos que podem receber pedidos de informações, reclamações e explicações sobre determinada informação que se encontra no Portal. Para isto, existem as ouvidorias, que são um canal aberto à população e que trazem subsídios para que haja o aperfeiçoamento contínuo das funcionalidades do Portal da Transparência do Estado do Ceará (SOUZA, et.al 2019).

Assim, é de bom alvitre que a política pública de transparência levada a efeito pelo Estado do Ceará esteja montada na participação aberta da população, do cidadão, das outras esferas de governo do Brasil, que seja disponibilizado canal permanente de interlocução com a sociedade e que a interação entre usuário e plataforma digital ocorra de forma inteligente, clara e que seja uma relação de confiança. Esta política pública só terá perenidade caso os grupos sociais que compõem a sociedade se façam representar nas páginas do Portal da Transparência. Que aquele hospital que fora programado em sua construção desde a plataforma apresentada pelo representante eleito e vencedor seja colocado no campo da prática e que seja construído com a melhor técnica e com os materiais mais competitivos em termos de preços e com ótima qualidade, sendo que a população terá o dever de acompanhar este projeto tanto na plataforma no Portal diariamente, como poderá também se deslocar até o canteiro de obras para fazer o confronto entre a informação que se encontra no Portal da transparência e o que realmente está sendo construído a título de obra de envergadura pública (SILVA;JUNIOR,2015).

4. INSTRUMENTOS PARA A MANUTENÇÃO DO CONTROLE DA TRANSPARÊNCIA

4.1. Manutenção da transparência

A manutenção do círculo virtuoso de busca pela efetividade e aumento da transparência pública virá passo a passo com a conscientização da

população para esta temática. Buscar o acompanhamento diuturno das informações públicas e tentar influenciar a conduta dos governantes rumo a uma gestão eficaz e proba é papel do cidadão e grupos sociais conscientes. Para tal, o Estado deve sim implementar e aperfeiçoar a política pública de transparência de suas atividades diárias e de suas decisões para que a população participe da gestão pública (CUTRIM, 2017).

Quanto mais envolvido neste processo o cidadão menos espaços se terá para a existência de condutas de corrupção e de malversação do dinheiro público. Cidadão consciente passa a exigir um melhor emprego dos recursos públicos, passa a escolher seus representantes políticos entre aqueles que valorizam o atendimento das necessidades prementes da sociedade como educação e saúde de qualidade (CUTRIM, 2017).

É o procedimento em que cada real de imposto arrecadado é aplicado em políticas que surtam efeito na melhoria de qualidade de vida da população. A transparência pública tem o papel crucial de contribuir para um melhor aproveitamento do dinheiro público e desta forma o Estado pode oferecer melhores políticas de assistência social àqueles que mais necessitam e, também, fortalecer o nível de qualidade de vida dos grupos sociais que têm dificuldades de inserção no mercado de trabalho devido à alta competição e menor número de vagas de trabalho em um mundo cada vez mais globalizado em que a tecnologia domina (CUTRIM, 2017).

4.2. Controle da usabilidade do portal pela sociedade

À medida que a sociedade se torna mais instruída intelectualmente passa a exigir mecanismos por parte da administração pública que forneçam segurança a este cidadão de que o Estado está respeitando o bom emprego dos recursos públicos. O representante político eleito deve estar antenado com esta realidade. E à medida que o mercado vai oferecendo sistemas de tecnologias cada vez mais modernos de interação entre homem e máquina, o Estado deve empreender esforços para adquiri-los e montar equipe de profissionais capacitados para procederem à alimentação destes sistemas e programas com as informações públicas em tempo real (OLIVEIRA, 2015).

Uma plataforma digital de transparência pública eficiente e de fácil usabilidade entre o cidadão e a máquina e que forneça a informação deta-

lhada com um simples toque e, ainda mais, em que o usuário possa confrontar diversas situações envolvendo a aplicação dos recursos públicos se afigura como o ponto supra desta interação democrática via plataforma digital. Os encaminhamentos tecnológicos já permitem a que o cidadão analise tendo como base as informações do Portal da Transparência se determinada despesa é realmente a melhor naquele momento político por que passa o ente federativo; se se seria melhor a aplicação de determinada quantia em um hospital ao invés da aplicação na construção de uma determinada escola. O Portal fornece parâmetros para que o usuário confronte o quanto foi gasto por unidade de um produto ou serviço frente ao preço que está sendo cobrado pelo mercado. É a questão da produtividade quanto à melhor aplicação do recurso público (OLIVEIRA, 2015).

Para que o aspecto da usabilidade do Portal da Transparência do Estado do Ceará seja cada vez mais aperfeiçoada é necessário que a administração pública respectiva enverede pelas boas práticas existentes no mercado. Este setor de informações públicas nos portais deve ser tratado como questão sensível e de interesse do Estado. As compras de hardware devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado acerca das novas tendências de usabilidade em área digital e que contemple mecanismo que torne a interação entre usuário e máquina cada vez mais prazerosa e de fácil efetivação. Isto porque se chegou a um ponto em que quanto mais acessível for o Estado em termos de plataformas digitais mais o cidadão perceberá o crescimento e desenvolvimento de um ambiente democrático. Assim, as escolhas de seus representantes políticos serão mais facilitadas já que o eleitor terá a medida certa das realizações do gestor público em relação ao dinheiro público. (MEDEIROS; FRANCO ; NETO, 2017).

Nesta toada, os profissionais que atuarão nesta área pública devem ser permanentemente certificados em programas modernos de capacitação e os equipamentos de TI devem ser os mais indicados para fortalecer a usabilidade no âmbito dos portais eletrônicos, inclusive facilitando a que o cidadão obtenha a informação pública em locais estratégicos espalhados pelas cidades do Estado do Ceará. E, fundamentalmente, que a tecnologia seja sem fio, wireless, abarcando todas as mídias em voga no mercado. Que o cidadão tenha em mãos as informações a qualquer tempo e que sejam estas fornecidas por alertas instantâneos. Para este movimento é fundamental o papel da governança de TI no setor público com profissio-

nais, equipamentos, treinamento, diretrizes a serem seguidas e, é evidente, planejamento governamental sólido e com objetivos a médio e longo prazos(MEDEIROS;FRANCO ; NETO, 2017).

5. RECURSOS EDUCACIONAIS COMO ACESSO DA INCLUSÃO DIGITAL PELA POPULAÇÃO

Falar de inclusão digital em um país cujo analfabetismo da população chega a dados alarmantes e, embora seja um país de grande extensão territorial há ainda uma enorme desigualdade social. Junto a esse analfabetismo, há o analfabetismo digital. Embora seja um assunto complexo de se lidar, todo cidadão tem por lei, a garantia da informação sobre a transparência da gestão pública.

Assim, o estado segundo Baptista (2002) citint Ferreira (2003) tem o papel

A consolidação de uma sociedade da informação mais equitativa depende, portanto, da superação dos desafios elementares arrolados neste ensaio, no sentido de que as oportunidades que se abrem possam ser mais bem aproveitadas pelo Estado e pela sociedade civil. Ao colocar em prática um projeto de valor estratégico para o desenvolvimento brasileiro, antes que tenham sido resolvidas antigas questões da agenda política, o Estado pode, na mais simples das hipóteses, reproduzir uma estrutura social cada vez mais excludente e desigual, muito distante da concepção masudiana de uma sociedade da informação democrática e igualitária. Daí a necessidade de uma tomada de posição do Estado, comprometida com a eliminação desses entraves, por meio de políticas públicas voltadas para a real inclusão do cidadão, em um contexto em que a informação é preconizada como a nova força motriz do desenvolvimento.

Essa busca pela equidade do recebimento das informações dos Portais da Transparência que faz com que o governo busque incentivar a todo momento, a implementação de políticas públicas que possam viabilizar o acesso da população de baixa renda.

Segundo Baptista o governo tem buscado parcerias de entidades não governamentais e inclusive ONGs que visam atuarem em comunidades carentes com o intuito de oferecer a inclusão digital aqueles que não possuem tanto recurso. No próprio portal do Ministério das Comunicações tem em tela o projeto de inclusão digital que segundo o governo pode proporcionar ao cidadão a oportunidade de exercer a sua participação política de forma efetiva. A inclusão digital do governo federal inclui:

- Banda Larga nas Escolas
- Casa Brasil
- CRCs – Centros de Recondic. de Computadores
- Cidades Digitais
- Computadores para Inclusão
- Inclusão Digital da Juventude Rural
- Oficina para Inclusão Digital
- Projeto Cidadão Conectado – Computador para todos
- Programa GESAC
- Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais
- Programa de Inclusão Social e Digital
- ProInfo Integrado
- Redes Digitais da Cidadania
- Telecentros
- Territórios Digitais
- Um computador por Aluno (Governo Digital, 2019).

Diante dos projetos elencados, foi possível evidenciar a presença do governo em diversas esferas da população, seja ela o jovem até mesmo os idosos, e há nessa lista de programas de inclusão digital, um modelo para cada grupo da sociedade, facilitando assim, o acesso de toda a camada social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o direito à informação dos cidadãos e o acesso ao Portal da Transparência, esse surge também como um controle social em que o sujeito, além da busca pela informação, necessita, inclusive, de sua participação nas decisões dos gestores públicos.

As políticas públicas para o acesso a internet de qualidade por todos os cidadãos, inclusive para aqueles que buscam acompanhar de perto a gestão pública dos governantes, têm sido tema de uma importante discussão no contexto público. A relação Estado X Cidadão só poderá ser considerada equilibrada se todas as parcelas da sociedade puderem discutir e acompanhar todo o processo da gestão pública.

E com isso, a era digital só vem corroborar com o contexto da conectividade atual. E políticas públicas como foram demonstradas ao longo do texto, proporcionam a toda sociedade (crianças, adolescentes, adultos e idosos) o pleno acesso e o conhecimento da utilização das ferramentas da transparência pública.

Assim, ao mesmo tempo que o estado proporciona com seus projetos de inclusão digital uma facilidade de acesso as comunicações, ele evidencia também, a manutenção da transparência e o controle da usabilidade do portal pela sociedade o que se mostra efetiva a sua ação de implementar essa política pública de inclusão digital.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, S.G. (2006). A inclusão digital: programas governamentais e o profissional da informação- reflexões. **Revista IBICT**. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1515/1713>. Acesso em: 10/09/2019.
- CARPES, Esmarioto e BIANCO, Clécres Mack Dal. Acesso à informação e transparência na administração pública. **Revista de Administração**, FW, v. 11, n. 20, p. 49-69, Dez. 2013.
- CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise e GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 28 n.2, Brasília, 2013. [Em linha]. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&-pid=S0102-69922013000200012. Acesso em: 15/09/2019.
- CGU. **Transparência não é só um direito. É uma política pública. Governo Federal, 2018**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/06/201ctransparencia-nao-e-so-um-direito-e-uma-politica-publica201d-afirma-ministro-da-cgu>. Acesso em: 05/10/2019.

CUTRIM, Charlyson Diego Sousa. Observação, controle e enfrentamento da improbidade no mundo: dados internacionais de transparência pública e sua relação com o desenvolvimento humano. **Revista Espaço Acadêmico**, [s. l.], n. 200, p. 13, 2017.

FARAH, M. F. S.(2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, 50(6), 959-979.

GOMIDE. Alexandre de Ávila. **TD 1334 - Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, abril de 2008.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, 21(55), 30-41. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. Acesso em: 10/09/2019.

LANZ, Luciano Quinto; MOTA, Eduardo Almeida; FILHO, Humberto Eustáquio César Mota. Agenda e coalizões na aprovação de uma Política Pública Inovadora: o caso da Lei de Conformidade Tributária de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI Law** v. 4, n. 1, 2019.

MACIEL, Raoni Gonçalves, FONSECA, Platini Gomes, DUARTE, Francisco Ricardo, & SANTOS, Ernani Marques dos. (2019). Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal. **Perspectivas em Ciência da Informação**, 24(2), 143-164. Epub 02 de setembro de 2019. <https://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/3824>

MEDEIROS, B. Campelo.; DANJOUR, M.F.; NETO, M. V.S. Gerenciamento de projetos: contribuições para a governança de TI no setor público brasileiro. (Portuguese). **Revista Gestão & Tecnologia**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 54, 2017. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,cookie,shib,uid&db=e-db&AN=123244297&lang=pt-pt&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 5 out. 2019.

MIRANDA, Wallace Vieira de; ZAGANELLI, Juliana Costa. Planos de Dados Abertos 2016-2017. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, UNICEUB, 2017, p. 637.

OLIVEIRA, D. De Lima. et al. Sucesso de Sistemas de Informações na Administração Pública: Proposta de Um Modelo Exploratório. **Future Studies Research Journal: Trends & Strategies**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 63-95, 2015. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,cookie,shib,uid&db=bth&AN=113658610&lang=pt-pt&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 5 out. 2019.

PORTAL CEARÁ. **Contratos**. Disponível em: https://cearatr transparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/contratos/contratos?locale=pt-BR&__=__https://www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/inclusao-digital. Acesso em: 10/09/2019.

REIS, Sérgio Roberto Guedes. **Desenho de uma política de Governo Digital com base no paradigma de governo aberto: uma proposta a partir do modelo de integração de agendas**. IPEA, 2018.

SALGADO, Daniel e LIBÓRIO, Bárbara. **PRIMEIRO SEMESTRE DO GOVERNO BOLSONARO PREOCUPA ESPECIALISTAS EM TRANSPARÊNCIA**. Disponível em: <https://epoca.globo.com/primeiro-semester-do-governo-bolsonaro-preocupa-especialistas-em-transparencia-23868627>. Acesso em: 10/09/2019.

SILVA, Carlos Rubens Moreira Da; JUNIOR, Antônio Germano Guimarães. Portal da transparência do estado do Ceará. **Conhecer**, [s. l.], n. 14, p. 165, 2015. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,cookie,shib,uid&db=edsdoj&AN=edsdoj.10ea1a25b1dd47ebada826a582ac719f&lang=pt-pt&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 5 out. 2019.

SOUZA, Celina. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, (16), 20-45. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 10/09/2019.

SOUZA, Ramon Jorge de et al. Avaliação da Qualidade das Informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Ceará. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 91-104, jan. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2019v24n54p91/38075>>. Acesso em: 05 out. 2019. doi:<https://doi.org/10.5007/1518-2924.2019v24n54p91>.

ZAGANELLI, J.C. ; MIRANDA, W.V. (2017). Marco civil da internet e política pública de transparência: uma análise da e-democracia e do compliance público. (Portuguese). **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 7(3), 634. Retrieved from <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,cookie,shib,uid&db=e-db&AN=128898745&lang=pt-pt&site=eds-live&scope=site>

ACESSO EQUITATIVO AO ENSINO SUPERIOR: O PROUNI NO IMPLEMENTO DAS METAS DO ODS 4

Alan José de Oliveira Teixeira

1 INTRODUÇÃO

Em que pese a educação ser direito fundamental positivado pela Constituição da República, ainda se verifica muitas deficiências estruturais na realidade brasileira. O acesso à educação superior no Brasil é um exemplo, pois ainda é desigual. Políticas públicas como o Programa Universidade para Todos – PROUNI pretendem a redução de tais desigualdades e a promoção do acesso isonômico ao ensino superior.

Todavia, dúvidas podem ser suscitadas a respeito de sua efetividade para a promoção ao acesso equitativo e de qualidade. Nesse contexto, a Agenda Global 2030, documento internacional que estabelece metas as quais o Brasil se comprometeu a atingir, consagra a universalização da educação no ODS 4.

Desse modo, o presente trabalho pretende discorrer a respeito do ProUni como política pública e seu retrato no Brasil, com o estudo de dados e pesquisas a respeito, com o fim de averiguar o Programa como instrumento capaz de se alinhar às metas do ODS 4 da Agenda Global 2030.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Constituição de 88 confere à educação o *status* de direito social. Ademais, a educação também é vista como um direito que visa a me-

lhoria das condições sociais dos trabalhadores urbanos e rurais. A Carta Magna ainda atribuiu como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o dever de proporcionar o acesso à educação. Como direito de todos, a Carta Política determina que o ensino atenderá aos princípios de igualdade de condições e gratuidade.

Nesse sentido, o Estado promove políticas públicas com o fim de atender ao escopo constitucional. Segundo Claudia Costin (2017, p. 237), a política nacional é implementada por intermédio da prestação de serviços. Além disso,

Cabe ao Estado autorizar o funcionamento, estabelecer padrões de qualidade, regular e fiscalizar escolas particulares e comunitárias. Em alguns países, há transferência de recursos orçamentários para essas escolas e contratação de vagas em troca de desobrigações fiscais (COSTIN, 2017, p. 237).

No Ensino Superior, o Estado atua através de uma governança adequada e um controle de qualidade (COSTIN, 2017). É nesse contexto que surgem as políticas públicas de acesso à educação superior, como o Programa Universidade para Todos – PROUNI, o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. O presente trabalho busca analisar os dados do ProUni frente à Agenda Global 2030.

Na instituição dessas políticas, mesmo que reflexamente, é possível identificar atitudes estatais em conformidade à Agenda Global 2030, que tem como uma de suas metas “um mundo com o acesso equitativo e universal à educação de qualidade em todos os níveis” (ONU BRASIL, 2015).

2.1 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI

O Programa Universidade Para Todos – PROUNI nasceu da conversão da Medida Provisória nº 213, de 2004, na Lei nº 11.096/2005. O PROUNI destina-se à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior ou sem fins lucrativos.

As bolsas são concedidas aos brasileiros não portadores de diploma de curso superior, e a lei de regência estabelece dois critérios de renda: para a concessão de bolsas integrais, a renda mensal familiar *per capita* não pode exceder um salário-mínimo e meio; para a concessão de bolsas parciais, a renda mensal familiar *per capita* não pode exceder três salários-mínimos (BRASIL, 2005).

Nesse passo, a bolsa será destinada ao estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral e ao estudante portador de deficiência, observados as condições econômicas supramencionadas (BRASIL, 2005). O regramento abarca uma exceção: o professor da rede pública de ensino poderá ser beneficiado com uma bolsa, independentemente de renda, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica.

Para a manutenção da bolsa, o estudante beneficiário deverá apresentar aproveitamento acadêmico de no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) nas disciplinas cursadas em cada período letivo, sob pena de encerramento do benefício (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019). Todavia, por uma única vez, poderá o coordenador do ProUni ouvir o responsável pela disciplina na qual houve reprovação e autorizar a continuidade da bolsa (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

O método de seleção adotado para o preenchimento das bolsas é o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, cujo desempenho também é critério de aprovação para o ingresso em universidades públicas pelo Sistema de Seleção Unificada – SISU (INEP, 2019).

Segundo a Lei nº 11.096/2005, as instituições de ensino superior adequadas ao Programa deverá respeitar a proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade e manter percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros (art. 7º). Para o percentual de cotas raciais, a Lei indica como parâmetro o censo mais recente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para aquela localidade.

Vale sublinhar que o Ministério da Educação desvinculará do ProUni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (BRASIL, 2005).

As normas instituidoras do Programa previram hipótese de isenção tributária às instituições que o aderirem, relativamente ao: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) (BRASIL, 2005).

A respeito desse aspecto tributário, Daniel Wunder Hachem e Gilberto Alexandre de Abreu (2016, p. 175) desenvolveram pesquisa levando em conta a função extrafiscal do tributo:

Essa circunstância pode ser evidenciada pela análise do Programa Universidade para Todos – Prouni, que, para incentivar a adesão das instituições privadas de ensino superior ao programa, institui em contrapartida a isenção de tributos federais, calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas concedidas. Assim sendo, apesar das relevantes críticas ao Prouni, os números demonstram que houve significativo aumento do número de estudantes de baixa renda no ensino universitário, o que demonstra que a função extrafiscal do tributo pode ser utilizada também para implementar de forma mais efetiva e extensiva o direito fundamental à educação, podendo ser utilizado também para concretizar outros direitos fundamentais consagrados pela ordem constitucional.

Desse modo, segundo os pesquisadores, o dispositivo em comento permite, por intermédio desse incentivo fiscal, a concretização do o direito fundamental à educação, em virtude do aumento da presença de estudantes no ensino superior.

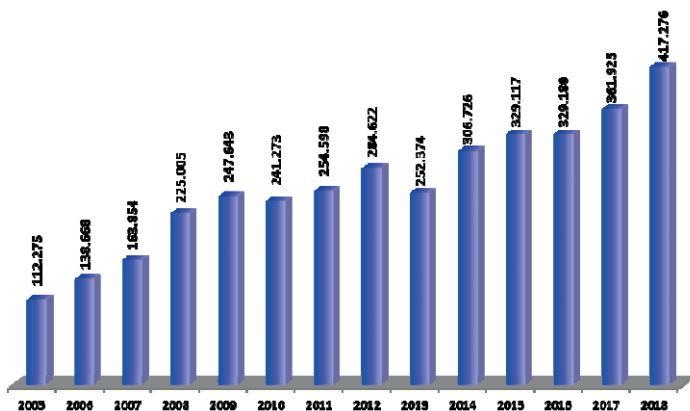
Uma análise cuidadosa dos dados atuais e pesquisas referentes ao Programa podem elucidar seu alinhamento ao acesso equitativo à educação superior.

2.2 RETRATO DO PROUNI NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

A fundamentação teórica do ProUni é bastante simples (embora os instrumentos de efetivação e regulamentos sejam bem elaborados): com a con-

cessão de bolsas de estudos custeadas pelo Governo Federal, ampliam-se as possibilidades de ingresso no ensino superior por estudantes de baixa renda, e, por conseguinte, espera-se um aumento gradual do número de cidadãos cursando o ensino superior (e, no futuro, profissionais graduados).

Na realidade, felizmente, constata-se a consecução do objetivo desta política pública:



Fonte: Sisprouni 2018
Prouni 2005-2º/2018

Desde a instituição do ProUni (2005), o número de bolsas ofertadas praticamente quadruplicou, tendo sido ofertadas, no ano de 2018, 417.276 (quatrocentos e dezessete mil, duzentos e setenta e seis) bolsas de estudo integrais. No que diz respeito às bolsas parciais, o número praticamente dobrou em 2018, em comparação a 2005 (PROUNIORTAL, 2018a, p. 1).

Os dados mostram que 54% (cinquenta por cento) das bolsas ofertadas são ocupadas pelas mulheres, ao passo que 46% (quarenta e seis por cento) são ocupadas por homens (PROUNIORTAL, 2018b, p. 2). Tais fatos fazem sentido, haja vista que as mulheres são maioria na Educação Superior brasileira (INEP, 2018).

Como política pública, o ProUni não está imune a críticas, algumas fundadas, e outras tantas emocionadas. De acordo com Afrânio Mendes Catani et al (2006, p. 136), o Programa traz uma noção falsa de democratização, legitimando “[...] a distinção dos estudantes por camada social de

acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições”, contribuindo para a permanência da estratificação social existente. Ademais, Catani et al (2006, p. 137) vê a Política em análise como um assistencialismo fraco, porquanto “espera que as IES privadas “cuidem” da permanência do estudante. Abre o acesso à educação superior, mas não oferece mais do que um arremedo de cidadania de segunda classe aos contemplados”.

Primeiramente, é importante situar os apontamentos do trabalho dos autores, que escreveram no ano de 2006, um ano após a vigência da Lei. Mais de uma década se passou desde que o ProUni foi implementado, e os resultados da Política têm sido positivos no que diz respeito ao acesso à educação superior de fato, conforme os dados transcritos anteriormente.

Acrescente-se os resultados da pesquisa de Clarissa Ragliari Santos (2012, p. 788) sobre o perfil socioeconômico e da experiência universitária de bolsistas do ProUni na PUC-Rio:

Os dados coletados pela pesquisa permitem afirmar que os beneficiados pelo ProUni nos cursos de Administração, Direito e Psicologia pertencem a grupos de cor, classe social, renda e origem escolar pouco representados no ensino superior e, especialmente, nas instituições de reconhecida qualidade acadêmica. Ressalte-se que o programa proporcionou a entrada de uma clientela social bastante distinta daquela que tradicionalmente ingressa nesses cursos.

Veja-se que, diferentemente do que é sustentado por Catani, as universidades públicas nem sempre contemplam um acesso equitativo à população, especialmente de baixa renda e minorias étnicas. O ProUni, segundo a pesquisa supracitada, tem proporcionado esse acesso. Wilson Mesquita de Almeida (2012, p. 252), identificou o cenário aventado em sua tese de doutorado:

Indubitavelmente – e é preciso aqui reconhecer e destacar – o ProUni possibilitou o acesso de indivíduos de baixa renda a alguns cursos mais disputados e prestigiados de boas instituições de ensino. Esses alunos, regularmente, têm tido pouco ou quase inexistente acesso a esse tipo de curso nas universidades públicas e confessionais.

No que tange à adoção das ações afirmativas como política pública, cumpre-se registrar sua crescente efetividade e instituição pelos Estados contemporâneos (TEIXEIRA, 2018). O Supremo Tribunal Federal inclusive já consolidou entendimento acerca do tema:

O tema da constitucionalidade das ações afirmativas já foi enfrentado com bastante verticalidade por esta Suprema Corte por ocasião da ADPF 186/DF, de minha relatoria. Após a realização de audiência pública e intensos debates, o Plenário desta Corte julgou improcedente a mencionada arguição para considerá-los compatíveis com a Carta Magna (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2017, p. 133).

Mas a crítica relativa à permanência dos estudantes nas universidades ainda se afigura pertinente, porque para a maioria dos alunos de baixa renda, a dificuldade mais básica é de como se manter na universidade (MORI, 2019). Outrossim, Santos (2012) ressalta a necessidade de uma estrutura de apoio para a permanência dos bolsistas do ProUni.

Nesse campo, cumpre o ProUni com as metas de educação definidas pela Agenda Global 2030? Tal documento entende suficiente apenas o acesso à educação? Para a investigação, breve exposição sobre a Agenda se faz pertinente.

3 OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE (ODS 4)

A Agenda 2030 é uma declaração que foi adotada e ratificada por 193 países-membros das Nações Unidas, como o Brasil, no ano de 2015. Tem origem nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que deveriam ter sido atingidos naquele ano. Nesse documento, existem dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assim como as respectivas 169 metas. Tais objetivos devem ser atingidos até o ano de 2030 (ONU BRASIL, 2019).

Dentre os ODS, existe o ODS 4, que trata da educação inclusiva e equitativa. O ODS 4, mais especificamente, tendo em vista a educação de qualidade, possui o seguinte enunciado: “Assegurar a educação inclusiva e

equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU BRASIL, 2017b).

Das metas relativas ao ODS em tela, destacam-se a 4.3 e a 4.4 como sendo as molas propulsoras do acesso equitativo à educação superior:

4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade. [...] 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo (ONU BRASIL, 2017b).

Nas ações voltadas para o cumprimento do Plano Nacional da Educação (PNE) e do ODS 4 no Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) assevera:

O PNE está diretamente ligado ao ODS 04 (Educação de Qualidade) e prevê a garantia de direito à educação básica de qualidade, de ampliação das oportunidades educacionais, de redução das desigualdades e de valorização dos profissionais de educação, dentre outros objetivos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016, p. 18-19).

Muitas das metas da Agenda 2030 hoje recebem paulatinamente o *status* de direito fundamental, em razão do diálogo com o direito interno. É o caso da educação inclusiva, sendo possível estabelecer um elo entre esse objetivo e o direito à informação e à inclusão digital (TEIXEIRA, 2017).

A exemplo, no Estado do Paraná, o governo criou um sistema para acelerar interiorização dos ODS. Segundo os idealizadores, o novo sistema “[...] vai ajudar a analisar, compreender e desenvolver estratégias, a partir das informações coletadas nos municípios e junto aos diversos parceiros do Governo, para atingir os ODS e estender a interiorização da Agenda” (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ, 2019). Aliás, o art. 3º da Lei Estadual nº 19.883/2019 positivou a obrigação do atingimento das metas da Agenda Global 2030:

Art. 3.º A gestão e a aplicação dos recursos dos fundos orçamentários e extra orçamentários do Poder Executivo vinculados a áreas pertinentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) serão orientadas ao cumprimento do Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) do Estado do Paraná com foco em 2030, em conformidade à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Cúpula das Nações Unidas (PARANÁ, 2019).

Nesse passo, a educação inclusiva e equitativa, como promotora das oportunidades educacionais e, ainda, a ampliação das oportunidades educacionais como redutora das desigualdades, são perspectivas educacionais de relevância prática para a consecução dos fins do ODS 4 no Brasil.

4 PROUNI E O IMPLEMENTO DAS METAS DO ODS 4

Como se viu até agora, o ProUni proporcionou um elevado acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior ao longo dos anos. Assim, quanto ao aspecto trazido pelo ODS 4 que diz respeito ao acesso à educação superior de modo equitativo, não resta dúvidas.

Entretanto, as metas do ODS 4 vão além: não basta apenas o acesso à educação, mas o acesso com qualidade. As metas tratam inclusive da qualificação profissional dos professores nos diferentes níveis de ensino.

Desse modo, para aferir o alinhamento do ProUni com a Agenda Global 2030, resta ainda a questão da qualidade do ensino nas universidades privadas. Será que o ProUni proporciona aos bolsistas acesso a uma formação superior de qualidade?

As pesquisas concluem regularmente que as melhores universidades brasileiras são as universidades públicas. Consoante ranqueamento da 16ª edição da Revista Times Higher Education (THE), das dez melhores universidades brasileiras, nove são públicas (TIMES HIGHER EDUCATION, 2019). Além disso, segundo o Ranking Universitário Folha, nos critérios ensino, mercado e geral, as cinco melhores universidades brasileiras são públicas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Essas são dados gerais, e destrinchar os critérios das pesquisas é empenho para trabalho específico. A indagação que se levanta é a seguinte: e as universidades públicas que não estão ranqueadas nas pesquisas? São, por

isso, de péssima qualidade? E quanto às universidades privadas muito bem ranqueadas, inclusive à frente das públicas? Se essas universidades privadas oferecerem bolsas do ProUni, significa que então se vislumbra o acesso equitativo à educação superior de qualidade?

Faz-se importante trazer essas reflexões em razão de argumentações falaciosas a respeito de políticas públicas de assistência como o ProUni. A Lei de regência prevê o seguinte: “O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, por duas avaliações consecutivas” (BRASIL, 2005). Desse modo, existem critérios objetivos para a definição da qualidade das faculdades e universidades privadas vinculadas ao ProUni. Agora, questões de cunho político relacionado aos requisitos definidos pelo Ministério da Educação são de outra alçada.

O aluno prounista, conforme de viu, está submetido a manter seu desempenho no curso em nível alto, devendo obter pelo menos 75% de aprovação em cada disciplina do semestre/ano, sob pena de perder a bolsa de estudos. Esse parâmetro é ainda mais direto no quesito qualidade da educação.

Por óbvio, alastra-se hoje a abertura de faculdades, e o poder público deve estar atento à preservação da qualidade de ensino e do preenchimento dos requisitos mínimos pelos estudantes candidatos às bolsas de estudos. Porém, isso quer significar a adoção de critérios objetivos e maior fiscalização, e não simplesmente considerar quantidade como uma grandeza inversamente proporcional à qualidade.

Com o ProUni, o Brasil certamente avança em metas da ONU para educação, que, entretanto, continua desigual e restrito, pois somente um quarto dos jovens de 18 a 24 anos cursava ou já tinha completado o ensino superior (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viu-se que a Constituição de 88 confere à educação o *status* de direito fundamental. Dessa forma, devem os gestores públicos promoverem e efetivarem os mandamentos constitucionais, notadamente de igualdade de acesso à educação, o que inclui o ensino superior.

Observou-se que o ProUni, como política pública assistencialista de ação afirmativa, obteve resultados positivos no que diz respeito ao acesso à educação superior pela população de baixa renda nos últimos anos. Como política pública, não se encontra isento de críticas, como a questão da permanência dos estudantes, que possuem despesas relevantes para continuar os estudos. Outro ponto objeto de críticas se encontra na dificuldade de se avaliar a qualidade do ensino promovido pelas universidades privadas.

Nesse campo, o trabalho procurou verificar se o Programa se encontra adequado ao cumprimento das metas de educação equitativa e de qualidade da Agenda Global 2030.

Verificou-se a necessidade de se estruturar soluções para a permanência dos estudantes bolsistas nas universidades, haja vista serem de baixa renda e estarem sujeitos aos mesmos gastos que um estudante economicamente mais abastado tem no decorrer do curso. Também se aventou a qualidade do ProUni, ocasião em que se verificou a existência de critérios objetivos para a participação de universidades privadas no Programa e a exigência de desempenho acima da média aos alunos participantes do Programa. Ainda, apesar da ausência (ou pouca presença) de universidades privadas brasileiras entre as melhores do mundo, esse fato não permite entender o ProUni, ao menos no campo argumentativo, como um Programa que dispensa a qualidade da educação superior.

Por derradeiro, não apenas tendo em vista a questão do acesso equitativo, mas também da qualidade da educação superior à luz dos critérios exigidos pela Lei e da crítica apressada à qualidade de ensino das instituições privadas, percebe-se o ProUni como um projeto consciente e contributivo aos fins da Agenda Global 2030, especialmente no tocante às metas do ODS 4.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. M. Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Privado Lucrativo Brasileiro: um Estudo Sociológico com Bolsistas do ProUni na Cidade de São Paulo. Tese – Doutorado em Sociologia. 294 f. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 14/01/2005, p. 7.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 41. Relator: Ministro Roberto Barroso. Publicado no DJ de 17 ago 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>>. Acesso em 13 out 2019.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? Educar, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. RUF 2019. Disponível em: <<https://ruf.folha.uol.com.br/2019/>>. Acesso em 13 out 2019.

HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil avança em metas da ONU para educação. 27 set 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34924&catid=10&Itemid=9>. Acesso em 13 out 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Depois da prova. Disponível em: <<https://enem.inep.gov.br/faq>>. Acesso em 13 out 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Mulheres são maioria na Educação Superior brasileira. 08 mar 2018. Disponível em: <<http://portal.>

inep.gov.br/artigo/-asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mulheres-sao-maioria-na-educacao-superior-brasileira/21206>. Acesso em 13 out 2019.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula (Org.). Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. ProUni – Como Funciona. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=202&Itemid=86>. Acesso em 13 out 2019.

MORI, Letícia. 'As pessoas não acham que alguém como eu possa ser inteligente': a vida dos alunos da periferia na USP. BBC News Brasil em São Paulo, 29 abr 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/salasocial-48060977>>. Acesso em 13 out 2019.

ONU BRASIL. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 13 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 04 de outubro de 2019.

ONU BRASIL. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ONU BRASIL. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. 13 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PARANÁ (Estado). Lei nº 19.883 de 09 de julho de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2020. Diário Oficial do Estado do Paraná, DOE nº 10.473.

PROUNIportal. Bolsas ofertadas por ano. 18 dez 2018. 2018a. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf>. Acesso em 13 out 2019.

PROUNIportal. Bolsas por sexo. 18 dez 2018. 2018b. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_sexo.pdf>. Acesso em 13 out 2019.

SANTOS, Clarissa Tagliari. Ações afirmativas n ensino superior: análise do perfil socioeconômico e da experiência universitária de bolsistas do ProUni na PUC-Rio. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 93, n. 235, p. 770-790, set./dez. 2012.

TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Direito à Informação e Inclusão Digital (ODS 4). Revista Diplomate, v. 5, n. III, p. 8-11, jul./dez., 2017.

_____. Substancialismo em Dworkin: análise da ADC 41. Raízes Jurídicas, Curitiba, vol. 10, n.1, jan./jun. 2018, p.47-70.

TIMES HIGHER EDUCATION. World University Rankings 2019. Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats>. Acesso em 13 out 2019.

SUCESSÃO DE BENS DIGITAIS: CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGULAMENTADORAS

Jaira Rodrigues de Mello

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da informática alterou profundamente o funcionamento da sociedade e as relações sociais. Hoje, por meio de equipamentos eletrônicos e meios virtuais inúmeras entidades, pessoas naturais e jurídicas se conectam, independente da distância física que as separam. Os contratos eletrônicos surgem neste contexto, no qual o Direito visa acompanhar as transformações e avanços sociais.

A celebração de contratos eletrônicos aumenta a cada dia. Estão presentes em diversos aspectos de nosso cotidiano, por exemplo, criar contas online, perfis em redes sociais, realizar compras e vendas por plataformas virtuais etc. Dessa forma, são entendidos como técnica, meio, instrumento que possibilita a celebração de qualquer tipo contratual, sendo em maior parte, contratos de massa e de adesão.

Os bens digitais doutrinariamente são espécie do gênero dos bens incorpóreos, imateriais previstos no atual Código Civil. Podendo ser entendidos como sequências de bits, percebidos por meios de eletrônicos, tomando forma de músicas, livros, filmes, posts, músicas, fotos etc. O patrimônio digital de cada pessoa, pode compor-se de bens suscetíveis ou não de valoração.

Com o falecimento do indivíduo, é pacífico para a doutrina que os bens digitais suscetíveis de valoração econômica integrarão a herança do

de cujus, enquanto os bens insuscetíveis de valoração encontram-se divergências se estão ao alcance do Direito Sucessório e se respeitam a privacidade e a personalidade do de cujus, necessitando de declaração de vontade; ou se as restrições dispostas em contratos e em termos de uso e serviços podem impedir a transmissão da herança digital aos devidos sucessores.

A partir desta pesquisa qualitativa, bibliográfica e explicativa pretende-se verificar a prática de limitar ou impedir a sucessão da herança digital por meio dos contratos eletrônicos, em geral, pelos termos e condições de uso e serviços. Demonstra-se relevante pela atualidade e proximidade com o cotidiano de milhões de pessoas.

Foi analisado ainda a necessidade de políticas públicas que regulem os direitos e garantias para os usuários de internet, em um recorte específico na possibilidade de sucessão de bens digitais.

2 DO DIREITO DIGITAL

Ao se tratar de direito digital é de grande importância trazer alguns conceitos teóricos que decorreram da Revolução Tecnológica e sua implicação nas relações entre pessoas e o meio social. Neste sentido, WACHOWICZ elucida que (2008):

Primeiramente, a Revolução Tecnológica deve ser avaliada como um processo e não apenas um conjunto de descobertas ou avanços tecnológicos havidos numa determinada época. Neste sentido, deve-se efetuar um estudo ao longo do tempo para se perceber as rupturas ocorridas na estrutura do sistema social-político-econômico-jurídico e em seus paradigmas dominantes.

Com o início da Revolução Tecnológica por volta do final da Segunda Guerra Mundial, observa-se o aperfeiçoamento dos computadores e tecnologias de comunicação, permitindo o armazenamento de dados e a transmissão da informação com uma velocidade cada vez maior. Estas transformações, no entanto, foram ficando mais acentuadas com o passar dos anos (ALMEIDA e RIGOLIN, 2013), afetando vários ramos da vida em sociedade, dentre eles o Direito.

Diante das várias transformações nas relações tecnológicas, PINHEIRO (2013) elucida que a capacidade de se adaptar diante das mudanças faz

com que o ordenamento jurídico ofereça certo grau de certeza e eficácia à sociedade – assim, quanto mais uma norma for capaz de se adaptar, maior será seu grau de sobrevivência.

Ao enfrentar esta questão, exige-se que o pensamento jurídico seja capaz de acompanhar as inovações tecnológicas, estando preparado para novas situações que envolvam os meios tecnológicos (como é o caso da herança digital), seja por meio de criações de leis, ou da busca de soluções particulares a cada caso concreto.

Assim, o Direito Digital surge como novo ramo jurídico, para auxiliar na compreensão da herança digital, pautando-se sempre no Direito das Sucessões e demais outros ramos que se fizerem necessários para adentrar no cerne do problema.

Nesta mesma linha de raciocínio, PINHEIRO (2013):

O Direito Digital consiste na evolução do próprio Direito, abrangendo todos os princípios fundamentais e institutos que estão vigentes e são aplicados até hoje, assim como introduzindo novos institutos e elementos para o pensamento jurídico, em todas as suas áreas (Direito Civil, Direito Autoral, Direito Comercial, Direito Contratual, Direito Econômico, Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Internacional etc.).

Deste modo, o Direito Digital não é totalmente inédito, muito pelo contrário, tem guarida na maioria dos princípios do ordenamento jurídico pátrio, além de aproveitar a maior parte da legislação em vigor (PINHEIRO, 2013).

3 ASPECTOS RELEVANTES DO DIREITO DAS SUCESSÕES

Dentre as mudanças mais notáveis decorrentes do uso das tecnologias, destaca-se o que tange ao Direito de Sucessões, em efeito a uma situação nova que o operador do Direito se depara quanto a destinação de patrimônio digital mediante a morte de seu proprietário: é possível transmitir esses bens digitais para eventuais herdeiros?

O Direito das Sucessões é tratado no livro V do Código Civil, sendo de conteúdo essencial pois, como afirma LEITE (2003):

[...] entre a vida e a morte se decide todo o complexo destino da condição humana. O aludido direito se esgota exatamente na ideia singela, mas imantada de significações, de continuidade para além da morte, que se mantém e se projeta na pessoa dos herdeiros. A sucessão, do latim *succedere* (ou seja, vir ao lugar de alguém), se insere no mundo jurídico como que a afirmar o escoamento inexorável do tempo conduzindo-nos ao desfecho da morte que marca, contraditoriamente, o início da vida do direito das sucessões.

O citado autor destaca ainda a importância das sucessões no Direito Civil, pois o homem desaparece, mas os bens continuam.

MAXIMILIANO (1942) ainda aduz que o Direito das Sucessões possui dois sentidos, um objetivo e outro subjetivo. Objetivo porque “é o conjunto das normas reguladoras da transmissão dos bens e obrigações de um indivíduo em consequência de sua morte”; subjetivo porque é “o direito de suceder, isto é, de receber o acervo hereditário de um defunto”. Tal entendimento é seguido até hoje pela maioria dos doutrinadores, dentre eles TARTUCE (2016) e GONÇALVES (2016).

No Direito, costuma-se fazer uma divisão genérica das formas de sucessão, com base no art. 1.786 do CC. Dela decorre que a sucessão pode derivar de um ato entre vivos (*Inter vivos*) ou em virtude da morte (*causa mortis*).

3.1 Da herança digital

Faz-se necessário destacar que herança é diferente de sucessão DINIZ (2010) ministra que sucessão é o ato pelo qual alguém substitui o de cujus nos direitos e obrigações (seja por ato entre vivos ou por causa morte), enquanto que herança é o conjunto de direitos e obrigações transmitidos em razão da morte a uma pessoa, ou a um conjunto de pessoas que sobreviveram ao de cujus, sendo elas herdeiras legítimas ou testamentárias. A partir desta colocação, é possível constatar que a herança entra exclusivamente na sucessão *causa mortis*.

Segundo NEVES (2017) a sucessão hereditária gira em torno da morte (fato jurídico), logo, a morte do titular de um patrimônio determina a sucessão, pois indica o momento em que “a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários” (art. 1.784, CC).

Como o patrimônio do falecido não pode restar sem titular,

[...] o direito sucessório impõe, mediante uma ficção jurídica, a transmissão da herança, garantindo a continuidade na titularidade das relações jurídicas do defunto por meio da transferência imediata da propriedade aos herdeiros (LEITE, 2003 *apud* GONÇALVES, 2016)

Como já visto anteriormente, diante das mudanças tecnológicas, os bens transformaram-se também, surgindo um novo conceito inserido na classe bens incorpóreos: o dos bens digitais. Mauro Júnior (2012) diz que os bens incorpóreos “são relativos aos direitos que as pessoas físicas ou jurídicas têm sobre as coisas ou outras pessoas, tais como: Direitos reais, obrigacionais, autorais, marcas, patentes, créditos, expressões de propaganda, web site, nome de domínio, etc.” Nessa perspectiva TARTUCE (2018) questiona:

A grande dúvida diz respeito ao fato de os dados digitais da pessoa poderem ou não compor a sua herança, conceituada como um conjunto de bens, corpóreos e incorpóreos, havido pela morte de alguém e que serão transmitidos aos seus sucessores, sejam testamentários ou legítimos. Nos termos do art. 1.791 do Código Civil, a herança defere-se como um todo unitário, ainda que vários sejam os herdeiros, o que inclui não só o patrimônio material do falecido, como também os bens imateriais, como supostamente seriam aqueles havidos e construídos na grande rede durante a vida da pessoa. Sendo assim, a chamada herança digital segue transmissão conforme a ordem de vocação hereditária destacada?

Nesse sentido, TARTUCE (2018) transcreve:

"entre os bens ou itens que compõem o acervo digital, há os de valoração econômica (como músicas, poemas, textos, fotos de autoria da própria pessoa), e estes podem integrar a herança do falecido, ou mesmo podem ser objeto de disposições de última vontade, em testamento, e há os que não têm qualquer valor econômico, e geralmente não integram categoria de interesse sucessório"

Aponta-se, neste sentido, a importância da redação de um testamento, seja ele digital ou não, principalmente àqueles que detenham um valioso acervo eletrônico e não queiram que determinados parentes tenham acesso (ou não) aos seus ativos digitais. Não há empecilhos legais para que a pessoa confeccione testamento incluindo seus bens digitais, como já se faz com os bens corpóreos e os imateriais (NEVES, 2017).

Ocorre que a transmissão dos bens digitais passíveis de valoração econômica nem sempre é de fácil acesso por parte dos herdeiros. No que concerne às regras contratuais de licença de uso estatuídas por alguns provedores, há determinações em contratos de adesão de extinção dessa permissão com a morte do usuário.

4 DOS CONTRATOS ELETRÔNICOS

Assim, ao se discutir qual seria a destinação dos bens digitais quando da morte de seu proprietário, observa-se, que em muitas situações, a possibilidade de transmissão desses bens, ou até mesmo a definição de titularidade desses bens é regulamentada por termos contratuais, quais sejam, termos de uso de serviço e/ou política de privacidade.

A luz da teoria geral do contrato, há duas modalidades de declarações de vontade que devem se coincidir: proposta ou oferta e aceitação ou consentimento. A forma de aceitação poderá ser tácita (revelada pelo comportamento) ou expressa (por palavras, gestos, sinais, etc).

Contudo, com o passar do tempo houve evoluções também no que se diz respeito aos contratos, surgindo uma nova modalidade: os contratos eletrônicos, estes se caracterizam por ser uma técnica de efetivação contratual. Para Maria Eugênia FINKELSTEIN (2004), o contrato eletrônico é caracterizado por empregar meio eletrônico para sua celebração. O contrato eletrônico é um negócio jurídico bilateral que resulta do encontro de duas declarações de vontade e é celebrado por meio da transmissão eletrônica de dados.

Ao se tratar dos requisitos, de acordo com Júlio CANELLO (2007), os contratos eletrônicos “têm os mesmos requisitos de validade dos contratos em geral, recaindo sobre as mesmas espécies de objetos”. Visto isso, os requisitos subjetivos (a existência de duas ou mais pessoas, capacidade genérica das partes contratantes, aptidão específica para contratar e consentimento

das partes) e o requisitos objetivos (objeto lícito, possível, determinado ou determinável), são aplicáveis igualmente aos contratos eletrônicos.

No entanto, no âmbito dos requisitos formais o Brasil adota como a regra geral a liberdade das formas, o artigo 104, inciso III do Código Civil dispõe que “A validade do negócio jurídico requer forma prescrita ou não defesa em lei”, ou seja, não havendo exigência referente à forma dos contratos e nada que restrinja a forma do mesmo, ele pode ser celebrado, se tornar válido e eficaz.

Logo, é possível perceber que os contratos eletrônicos devem cumprir os requisitos gerais, quanto ao sujeito, objeto e forma, não havendo empecilhos significativos que abarque sua aplicabilidade.

Quanto à modalidade dos contratos eletrônicos, eles são classificados em paritários, de adesão ou massa, sendo o último o mais comumente contratado através da rede mundial de computadores. Na maioria dos casos as ofertas são colocadas em *home pages*, ou em sítios da internet onde os contratantes às aderem ou não, fornecendo seus dados e até contas bancárias, a partir do momento em que o contratante “Aceita” ou “Concorde” com os termos do contrato, o mesmo estará aderido. Já os contratos paritários são habitualmente celebrados via *e-mail* ou salas de bate-papo, teleconferências ou a partir dos mais variados mensageiros instantâneos. Essa modalidade surge com a intenção de economizar tempo e encurtar distância.

De acordo com BARBAGALO (2001), existe uma distinção trina, para ele os contratos podem se classificar também de acordo com o modo de contratação, sendo eles realizados pela forma interpessoal, intersistêmica ou interativa. Na forma interpessoal, os contratos são celebrados integralmente pelo equipamento, desde a demonstração das vontades até a aceitação da proposta que podem ser feitos simultaneamente ou não. Já na forma intersistêmica os computadores são utilizados para agrupar vontades já pré-existentes, ou seja, o equipamento não interfere na formação destas vontades. Por último, na forma interativa, aqui o contratante não interage com um ser humano, mas sim com um banco de dados ou com uma rede de informações, pode se destacar como exemplo a contratação via internet dos pacotes *Word* ou *Wide web*.

Quando se fala de tempo, lugar e declaração de vontade nos contratos eletrônicos, cria-se uma grande discussão pois não existe legislação

específica diante tais aspectos, por mais que existam discussões no mundo jurídico, elas não passam de projetos de lei, tendo que ser usada a regulamentação geral do Código Civil. A declaração de vontade pelos contratos eletrônicos é diferida pelo meio que é exteriorizada e não a exteriorização em si, é através de um meio eletrônico que o sujeito expõe sua vontade, desse modo ela começa a existir, e se torna válida quando é recebida por quem se destina. O artigo 112 do Código Civil usado por analogia, confirma essa questão, “Nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem”, pois desde que não haja vício, as manifestações de vontade não precisam ser formais, só precisam obedecer aos requisitos de validade.

Existem certas preocupações no âmbito da autenticidade e da integridade na declaração de vontade, pois é um impasse corriqueiro quando se trata da rede mundial de computadores. No entanto já existem soluções para tal problema, como tecnologia de assinaturas e certificações digitais.

Outrossim, é o momento da formação do contrato eletrônico, a doutrina majoritária entende que o momento da formação se dá pela teoria da recepção da aceitação, ou seja, a formação do contrato se sedimenta no momento do recebimento da aceitação, e não da expedição da mesma. Vale lembrar ainda que a legislação nacional nada nos fala na questão dos contratos eletrônicos isoladamente, porém é necessário a aplicação das normas gerais.

Quando se trata do lugar que o contrato é formado é possível aplicar de forma geral o artigo 435 do Código Civil, o mesmo dispõe, “Reputar-se-á celebrado o contrato no lugar em que foi proposto”, sendo que o local de celebração é certificado pela geolocalização e o horário determinado pela hora oficial do observatório nacional, isso se as duas partes forem residentes no mesmo país. No caso em que as partes se encontram em diferentes países, é possível a aplicação do artigo 9º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: “Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem”, ou seja, o contrato será formado onde residir o proponente, se o mesmo for estrangeiro, será adotada a lei estrangeira.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS E HERANÇA DIGITAL

Em 2014 foi aprovada a lei 12.965 que trata do Marco Civil da Internet e estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da

Internet no Brasil, essa lei foi um grande avanço para a segurança nas relações de rede, mesmo sua redação tenha sido redigida de forma genérica, sendo ainda necessária algumas regulamentações.

Apesar de ser um assunto pouco difundido, é fato que vivemos em uma era extremamente digital e todos os arquivos que são guardados em espaços digitais fazem parte do patrimônio das pessoas e é necessário estabelecer normas que assegurem a herança digital, pensando nisso foi criado o projeto de Lei nº 8.562 de 2017 que visa acrescentar o Capítulo II-A e os arts. 1.797-A a 1.797-C ao Código Civil:

Art. 1.797-A. A herança digital defere-se como o conteúdo intangível do falecido, tudo o que é possível guardar ou acumular em espaço virtual, nas condições seguintes: I – senhas; II – redes sociais; III – contas da Internet; IV – qualquer bem e serviço virtual e digital de titularidade do falecido.

Como dispõe na justificativa do Projeto de Lei nº 8.562, a proposta também reluz sobre a possibilidade de as pessoas decidirem “a quem deixar a senha de suas contas virtuais e também o seu legado digital”, no caso de não haver “nada determinado em testamento, o Código Civil prioriza familiares da pessoa que morreu para definir herdeiros”:

Art. 1.797-B. Se o falecido, tendo capacidade para testar, não o tiver feito, a herança será transmitida aos herdeiros legítimos.

Por fim, será assegurado aos familiares o direito de administrar o material digital deixado pelo de cujus

Art. 1.797-C. Cabe ao herdeiro: I – definir o destino das contas do falecido; a) – transformá-las em memorial, deixando o acesso restrito a amigos confirmados e mantendo apenas o conteúdo principal ou; b) – apagar todos os dados do usuário ou; c) – remover a conta do antigo usuário.

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática aprovou na quarta-feira, 09 de outubro de 2019, proposta que obriga comissões da Câmara e do Senado a realizarem, a cada dois anos, ava-

liações sobre a execução de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à internet no país. O projeto de Lei 4851/16 representa grande desenvolvimento na acessibilidade digital no Brasil. Assim, há que se falar em políticas públicas que regulem as demandas oriundas das ações e relações no âmbito eletrônico, como o caso da herança de bens digitais, compatível com o avanço da internet, garantindo a segurança jurídica compatível aos usuários.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com TARTUCE (2018) as novas tecnologias, especialmente as incrementadas pelas redes sociais e pelas interações digitais, trouxeram grandes repercussões para o Direito, especialmente para o Direito Privado. Como não poderia ser diferente, o Direito das Sucessões não escapa dessa influência, surgindo intensos debates sobre a transmissão da chamada herança digital.

Tendo em conta que a temática é relevante e relativamente recente. Ainda que os bens digitais deixados não tenham grande valor monetário, é importante pensar sobre a destinação deste acervo. Estes ativos digitais, de maneira geral, trazem a história de seu proprietário, podendo ser adquiridos ou produzidos por ele (FREITAS e DUARTE, 2017)

Quando se trata de bens virtuais, o cenário fica incerto, pois quando não expressa a última vontade do falecido quanto a destinação de seus bens, existentes no âmbito virtual, ficam à mercê de uma lacuna legislativa, ficando dependente de posições doutrinárias e jurisprudenciais.

No Direito Sucessório, a herança sendo a conjunção entre o patrimônio ativo (bens e serviços) e o patrimônio passivo (dívidas), abrange tudo o que o falecido deixou em vida e que detém importância para o Direito.

No que diz respeito aos bens integrantes da herança, do art. 91 do Código Civil de 2002, pode-se depreender que estes são todos os bens passíveis de valoração econômica e integrantes do complexo de relações jurídicas firmadas pelo de cujus. Segundo Maria Berenice DIAS (2013), a transmissão através do direito puramente sucessório é aquela que versa sobre a transferência de direitos, obrigações e bens, estes com valor economicamente atribuído, em virtude da morte de uma pessoa aos seus herdeiros, sobretudo aos familiares, por força do entendimento adotado pelo CC.

Há alguns projetos propostos no Congresso Nacional tendo por finalidade regular o tema na esfera da sucessão legítima, prevendo um rol de bens que comporiam o suposto acervo digital bem como sua transmissão aos herdeiros legítimos, quando inexistente o testamento, inclusive há disposição acerca da transmissão aos herdeiros de todos os conteúdos de contas ou arquivos digitais do autor da herança. Esses projetos são oriundos da necessidade de uma sociedade conectada, que necessitam de políticas públicas que lhes confirmem segurança jurídica nas relações estabelecidas através do uso da internet.

Apesar do tema se encontrar em discussão, parte da doutrina se posiciona contra tais posições, tendo em vista que a matéria envolve questão de direito fundamental, direitos da personalidade, compreendidos o direito à liberdade, à privacidade, à intimidade, à imagem etc. direitos personalíssimos que deveriam extinguir-se com o falecimento de seu titular (FREITAS e DUARTE, 2017).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou demonstrar primeiramente o surgimento do Direito Digital, originado após a Revolução Tecnológica, em vista da necessidade de o direito se adaptar às necessidades de uma sociedade diante as várias transformações tecnológicas ocorridas ao longo do tempo.

Com essa sociedade cada vez mais conectada, os contratos também sofrem evoluções, diante da manifestação de vontade e passam admitir a possibilidade de ocorrer por um sistema digital ou eletrônico. Apesar de apresentarem forma característica devido ao meio utilizado para efetivar a oferta ou a sua aceitação, os contratos eletrônicos não são espécies distintas de contratos, mas sim uma maneira dos contratos em espécie se manifestarem.

Diante o exposto, o Direito das Sucessões se depara com a problemática referente a destinação de patrimônio digital mediante a morte de seu proprietário sendo questionada quanto a possibilidade de transferência de bens digitais para eventuais herdeiros.

Diferenciando primeiramente herança de sucessão, o trabalho tratou da herança digital que é oriunda das transformações dos bens pela tecnologia, e, assim como a herança tradicional, entra exclusivamente na

sucessão *causa mortis*. Sendo ainda os bens digitais considerados bens incorpóreos pela doutrina majoritária. É pacífico ainda entre a doutrina que bens que possuem valoração econômica podem ser objeto de testamento, ao passo que os sem valor econômico, em regra não engloba categoria de interesse sucessório.

Diante do exposto, identifica-se lacunas na legislação atual no que se a refere a herança digital acarretando falta de segurança jurídica aos sucessores hereditários do de cujus. O Marco Civil da Internet, estabeleceu uma base principiológica para compreender esta problemática, mas não considerou questões concernentes à pós-morte do usuário, seu foco é a privacidade. Com o fim de suprir tais omissões legais, sobre transmissibilidade dos dados digitais, tramita-se os projetos de lei nº 8.562/2017 que dispõe a possibilidade de as pessoas decidirem a quem deixar a senha das suas contas e também o seu legado digital. Evidencia-se assim uma necessidade de ampliação das políticas públicas que regulamentem as relações em ambiente eletrônico.

Ao passo que a sociedade evolui e se transforma, o Direito deve buscar se adaptar e atender as demandas sociais decorrentes da constante metamorfose que passa a sociedade. Conforme os resultados apontados pela pesquisa, ressalta-se a necessidade de produção legislativa e doutrinária, fornecendo aportes para a aplicação concreta no direito sucessório referente aos bens digitais.

8 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. M. A.; RIGOLIN, T. B. **Fronteiras da Globalização**. 2. ed. v. 2. São Paulo, Ática, 2013.

BARBAGALO, Erica Brandini. **Contratos eletrônicos**: contratos formados por meio de redes de computadores: peculiaridades jurídicas da formação do vínculo. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Código Civil (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União** Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2002.

BRASIL. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Diário Oficial da União** Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1942.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília. 2014.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Palácio do Planalto**, Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar PLC 8.562/2017. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 que dispõe sobre o Código Civil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=85BB792148C-34CB1766D561F5E9715BD.proposicoesWebExterno1?cod-teor=1604326&filename=Avulso+-PL+8562/2017>. Acesso em: 07 out. 2019.

CANELLO, Júnior. **Os contratos eletrônicos no Direito Brasileiro: Comentário sobre o tempo e o lugar da formação contratual**. 1. ed. v. 20. Santa Maria, 2007.

FINKELSTEIN, Maria Eugênia Reis. **Aspectos jurídicos do comércio eletrônico**. Porto Alegre: Síntese, 2004.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro: direito das sucessões**. v. 7. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIAS, Maria Berenice. **Manual das Sucessões**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, v. 6: Direito das Sucessões. 24ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DUARTE, F. R.; FREITAS, J. M. Novas perspectivas do direito sucessório da sociedade webconectada: apontamentos acerca da herança digital no Brasil e nos Estados Unidos. **Fadisma**, 2017. Disponível em: <http://sites.fadisma.com.br/entrementes/anais/novas-perspectivas-do-direito-sucessorio-da-sociedade-webconectada-apontamentos-acerca-da-heranca-digital-no-brasil-e-nos-estados-unidos/>. Acesso em: 02 out. 2019.

LEITE, E. O. **Comentários ao novo Código Civil**. v. 21. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MAXIMILIANO, C. **Direito das sucessões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942.

MAURO JÚNIOR, M. R. **Inventário Digital**: Responsabilidade pela guarda das informações da pessoa falecida e os requisitos para sua divulgação. Comissão de Ciência e Tecnologia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo, 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/ciencia-tecnologia/artigos/Inventario%20Digital.pdf/download>>. Acesso em: 07 out. 2019.

NEVES, Marcela Cioccia. **A herança digital e o futuro dos bens virtuais**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – UniSALESIANO, Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium, Lins, 2017.

PINHEIRO, P. P. **Direito digital**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TARTUCE, F. **Direito Civil**: direito das sucessões. v. 6. 10. ed. São Paulo: Forense, 2016.

TARTUCE, F. Herança digital e sucessão legítima – primeiras reflexões. **Migalhas**, 26 set. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/FamiliaeSucessoes/104,MI288109,41046-Heranca+digital+e+sucessao+legitima+primeiras+reflexoes>. Acesso em: 08 out. 2019.

WACHOWICZ, M. Reflexões sobre a Revolução Tecnológica e a Tutela da Propriedade Intelectual. In: ADOLFO, L. G. S.; MORAES, R. (Coords.). **Propriedade Intelectual em perspectiva**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

DIREITO DE ARREPENDIMENTO NOS CONTRATOS DIGITAIS

Raniella Ferreira Leal

Emanuel José Lopes Pepino

1. INTRODUÇÃO

É notória a presença da internet no cotidiano das relações sociais e, em consequência disto, traz consigo inúmeras possibilidades de novos comportamentos que importam para o Direito.

Um delas é a negociação realizada através do comércio eletrônico, na qual traz novos desafios que a produção legislativa não possui capacidade de acompanhar. Assim, diante desta lacuna, tal prerrogativa ficou a cargo do poder judiciário, através do Decreto 7.962/2013, que regulamentou a contratação no comércio eletrônico e, posteriormente, o marco civil da internet, através da lei 12.965/2014.

É nesse sentido que o presente trabalho objetiva analisar a possibilidade da aplicação do Código de Defesa do Consumidor e o direito de arrependimento nas compras eletrônicas.

Com o objetivo de alcançar a resposta que nos inquieta, o presente trabalho perseguirá, no primeiro capítulo, a análise das questões históricas e sua aplicação contemporânea na relação de consumo do ordenamento jurídico brasileiro.

Já no segundo capítulo a análise do comércio eletrônico como um novo modelo das relações de consumo, levantando as discussões sobre o avanço tecnológico da internet em face de uma “Aldeia Global” da comunicação, determinando novas formas de interação social entre as pessoas em diversos lugares do mundo.

No terceiro capítulo se propõe a análise do Código de Defesa do Consumidor e o Decreto nº 7.962/2013 na contratação de produtos e serviços fora do estabelecimento comercial como uma nova possibilidade não abrangida pela lei específica.

E, por fim, mas não menos importante, a análise do Marco Civil da Internet, através da Lei 12.965/2014, como uma forma de garantia da segurança jurídica diante da escassez que disciplina as questões que envolvem a Internet e a tecnologia da informação aplicados ao comércio eletrônico.

2. RELAÇÃO DE CONSUMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: QUESTÕES HISTÓRICAS E SUA APLICABILIDADE CONTEMPORÂNEA

Segundo Nishiyama (2010) tendo como início a revolução industrial ocorrida na Europa, o movimento voltado para a proteção do consumidor, havia como objetivo a autonomia da vontade, pautada na liberdade de contratação e igualdade formal entre os contratantes.

No Brasil, após a aplicação às relações de consumo o Código Civil de 1917, durante alguns séculos, utilizou como inspiração o movimento europeu para, somente em 1990, elaborar o código de defesa do consumidor – CDC, que o caracterizou como uma lei que não acompanha os avanços sociais (NUNES, 2018).

A problemática consiste no fato da aplicação da lei civil aos problemas que surgiam à época, tendo em vista que o referido código apresentava inúmeras formas de contratação, mas que não são aplicáveis às relações de consumo, apesar do direito civil ter como uma das características contratuais o instituto *pacta sunt servanda*⁷⁶ (NUNES, 2018).

As relações consumeristas não podem ser analisadas sob a perspectiva do direito privado, já que o consumidor não possui autonomia para negociar as cláusulas advindas daquele produto ou serviço “*no direito privado é um convite à oferta; no direito do consumidor, é uma oferta que vincula o ofertante*” (NUNES, 2018, p. 43).

Nesta perspectiva é necessário fazer algumas diferenciações sobre o que caracteriza uma relação de consumo no qual se atribui ao CDC.

76 Palavra de origem latim que significa que os pactos assumidos devem ser respeitados.

O legislador, ao editar o CDC, se preocupou em delimitar o conceito de consumidor, se pautando na Constituição da República Federativa Brasileira, promulgada em 1988, que atribuiu essa proteção de maneira ampla, em seus artigos 5^a, inciso XXXII, e 170, inciso V, como direito fundamental.

É nesse sentido que o próprio Código de Defesa do Consumidor determina, de maneira específica, que *“consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”* (BRASIL, 1990). E, que *“equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”* (BRASIL, 1990).

O legislador, ao editar o CDC assegurou ao consumidor direitos tanto de caráter individual quanto coletivo, ao determinar a lei como uma forma prática da consagração dos princípios fundamentais previstos na CRFB/88, no qual se atribui as relações de consumo, também chamado, pela doutrina, relações consumerista.

É deste modo, que o referido código, a fim de complementar a definição de consumidor determina que *“fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços”* (BRASIL, 1990). Sendo, produto, *“(…) qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”* (BRASIL, 1990), e, *“serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”* (BRASIL, 1990).

A preocupação do legislador em atribuir tantos conceitos para determinar se uma relação jurídica⁷⁷ se classifica como consumerista ou não é o pressuposto fundamental do princípio da vulnerabilidade do consumidor.

O inciso 1, do artigo 4º do CDC, confere ao consumidor a condição de vulnerável. Sendo, este a parte fragilizada na relação jurídica, no qual decorre de dois aspectos: *“um de ordem técnica e outro de cunho econômico”* (NUNES, 2018, p. 176).

77 Segundo Gonçalves, relação jurídica é toda relação humana, como ente social, regulada pelo direito.

“O primeiro está ligado aos meios de produção, cujo conhecimento é monopólio do fornecedor. E quando se fala em meios de produção não se está apenas referindo aos aspectos técnicos e administrativos para a fabricação e distribuição de produtos e prestação de serviços que o fornecedor detém, mas também ao elemento fundamental da decisão: é o fornecedor que escolhe o que, quando e de que maneira produzir, de sorte que o consumidor está à mercê daquilo que é produzindo.

[...]

O segundo aspecto, o econômico, diz respeito à maior capacidade econômica que, por via de regra, o fornecedor tem em relação ao consumidor. É fato que haverá consumidores individuais com boa capacidade econômica e às vezes até superior à de pequenos fornecedores. Mas essa é exceção da regra geral” (NUNES, 2018, p. 177).

É nesse sentido que o Superior Tribunal de Justiça – STJ já pacificou seu entendimento reconhecendo a existência da relação consumerista quando o consumidor adquire um bem ou serviço com destinação final, seja ele pessoa física ou jurídica:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATO BANCÁRIO. **CONSUMIDOR. TEORIA FINALISTA.** EMPRESA HIPOSSUFICIENTE. DESTINAÇÃO FINAL. OCORRÊNCIA.

1. Existe relação de consumo nas hipóteses em que há destinação final do produto ou serviço. Precedentes.
2. Verificado o inexpressivo porte financeiro ou econômico da pessoa tida por consumidora, cabível a aplicação do CDC.
3. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(AgRg no AREsp 626.223/RN, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 08/09/2015, DJe 15/09/2015)

Nesse prisma, se torna induscutível que o código de defesa do consumidor é resultado de uma concepção contemporânea das mudanças sociais ocorridas no âmbito do direito privado, no qual a relação jurídica não pode ser tratada como uma mera celebração contratual entre iguais, dada a flagrante desigualdade de condições entre as partes contratantes, mesmo que sua edição tenha se dado no ano de 1990.

3. O COMÉRCIO ELETRÔNICO: UM NOVO MODELO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO

Com a evolução da internet e a popularização do seu uso, os meios de acesso de informação e interação sofreram diversos avanços, “o avanço tecnológico na comunicação sempre perseguiu o objetivo de criar uma Aldeia Global, permitindo que todas as pessoas do mundo pudessem ter acesso a um fato de modo simultâneo” (PINHEIRO, 2016, p. 67). Desse modo, as necessidades sociais de consumo passaram a desenvolver novas demandas, sofrendo impacto tanto as interações humanas quanto ao comércio. Contudo, a rede se mostra como um ambiente com aspectos próprios e livre espaço, limites geográficos e políticos e insubordinado a qualquer controle regulamentar (PAESANI, 2008).

Desta forma, mesmo a internet apresentando-se, inicialmente, como um lugar desconhecido para os seus usuários, essa grande rede mundial, tornou-se, então, a era do comércio eletrônico. A internet passou a ser um ambiente propício para a realização de compras e investimentos, ocasionando, assim, o aumento da confiança daqueles que a utilizam (MARTINELLI, 2015).

“Tamanho foi o sucesso dessa iniciativa que a confiança na web, ainda que precária, se estabeleceu, pois os usuários proviam suas informações às empresas ou outras partes com as quais já se mantinha algum tipo de contato. Posteriormente, foram desenvolvidos mecanismos com a finalidade de monitorar e armazenar dados pessoais. Cumpre destacar que foi em função do comércio eletrônico que a Internet implementou certa segurança de forma a tornar a grande rede um lugar de transações financeiras. Desse ponto em diante, a tecnologia ganhou cada vez mais a confiança

de seus usuários de modo que, atualmente, determinadas informações que antes eram consultadas e fornecidas diretamente pelo indivíduo, ficam sob a responsabilidade da tecnologia” (MARTINELLI, 2015, p. 89).

A internet proporciona a conexão em uma grande rede mundial de computadores, onde esse avanço tecnológico possibilita o surgimento do ciberespaço⁷⁸. Não se podendo confundir o ciberespaço com a internet, *“pois aquele se constata em algo mais valorativo do que a rede mundial, onde os internautas acreditam encontrarem-se conectados uns com os outros como se numa comunidade estivessem”* (MARTINELLI, 2015, p. 156).

Contudo, essa grande rede mundial de indivíduos conectados nos remete a ideia de um lugar sem regulamentação. Ainda assim, segundo Silva e Valle (2005), a internet e todo o seu crescimento propiciou um ambiente com características de auto-regulação, tendo em vista que suas regras não advinham, de maneira direta, do Estado, mas de entidades que assumiram o desafio de expandir a Rede pelo mundo.

A internet, possibilitando a realização do comércio eletrônico, através da negociação e contratação de produtos, serviços e informações, por meio desta rede de computadores, é considerada uma tecnologia de grande impacto, tendo em vista que nenhuma outra ferramenta em comparação ao comércio eletrônico trouxe tantas novas formas de interação e modelos para a entrega de serviços (KALAKOTA; WHINSTON, 1997).

Deste modo, mesmo que o fornecedor tenha estabelecimento físico, mas que contratação de um serviço ou produto seja realizado através do ambiente virtual, restará celebrada por meio do comércio eletrônico.

O estabelecimento virtual não pode ser confundido com o estabelecimento físico do fornecedor, mesmo que para o CDC o que importa é a relação de consumo celebrada entre o consumidor e o fornecedor.

78 Pierre Levy conceitua ciberespaço como: “Um programa, ou software, é uma lista bastante organizada de instruções codificadas, destinadas a fazer com que um ou mais processadores executem uma tarefa. Através dos circuitos que comandam, os programas interpretam dados, agem sobre informações, transformam outros programas, fazem funcionar computadores e redes, acionam máquinas físicas, viajam, reproduzem-se etc. Os programas são escritos com o auxílio de linguagens de programação, códigos especializados para escrever instruções para processadores de computadores.” p. 36.

O que não se pode negar é que a crescente utilização do ambiente virtual, o legislador não se preocupou em definir o que caracteriza estabelecimento do fornecedor, muito menos as condições para a celebração das transações consumeristas realizadas por meio eletrônico. O entedimento se pauta, apenas, que estabelecimento do fornecedor sejam as instalações e local onde este pratica seus atos e práticas empresariais.

4. CONTRATAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS FORA DO ESTABELECIMENTO FÍSICO

Não há que se negar que a utilização do comercio eletrônico nas relações consumeristas tenha fomentado uma grande evolução econômica. Mesmo não havendo preocupação por parte do legislador acerca do tema, tal prerrogativa ficou a cargo do poder executivo e, de maneira interpretativa, pela doutrina.

O Decreto nº 7.962/2013 editado pela presidente da república, à época, Dilma Rousseff, dispôs acerca da contratação no comércio eletrônico, no que diz respeito as relações consumeristas.

O decreto presidencial não fora editado com o objetivo de alterar as previsões estabelecidas pelo CDC, mas sim para dirimir as contraversias e lacunas não solucionadas pelo referido código, sobre as novas demandas nas relações de consumo contemporâneas.

O artigo 1º estabelece os direitos básicos ao consumidor quando a contratação realizada por meio do comercio eletrônico, dentre eles, o respeito ao direito de arrependimento.

O direito de arrependimento ou prazo/tempo de reflexão, assim chamado pela doutrina, é um direito reconhecido ao consumidor para caso este venha a se arrepender, possa voltar atrás da vontade ao celebrar a relação de consumo.

Segundo Marques (2002), o direito de arrependimento fora instituído para proteger a declaração de vontade do consumidor, para que essa possa ser decidida e refletida com calma, de forma a resguardá-la das técnicas agressivas de vendas a domicílio.

Garcia reforça que, uma vez exercido o direito de arrependimento, deverá o consumidor, em consequência disto, receber a quantia paga, monetariamente atualizada, voltando ao status *quo ante* (GARCIA, 2008).

Cláudia Lima Marques também afirma que “*a doutrina é unânime que aos contratos à distância do comércio eletrônico se aplica o art. 49 do CDC e o prazo de reflexão de sete dias.*” (MARQUES, 2002, p. 118)

Portanto, entende-se que sendo o contrato celebrado à distância, ao não permitir que o consumidor tenha acesso físico ao produto ou serviço, deve ser este classificado como contrato realizado fora do estabelecimento comercial, aplicando-se o direito de arrependimento previsto no Código de Defesa do Consumidor.

Quanto à natureza jurídica, a doutrina entende que o direito de arrependimento se trata, portanto, de “*um direito potestativo do consumidor, que pode ser manifestado sem qualquer justificativa, ao qual o fornecedor está submisso*”. (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 135)

Uma vez que, no direito de arrependimento, há uma compra e venda perfeita e acabada, posto a hipótese da venda a contento⁷⁹, existe um direito unilateral do consumidor em desfazer o contrato, no prazo de sete dias, segundo disposição do artigo 49 do CDC, tal como uma cláusula resolutiva prevista na lei consumerista.

Cavaliere conclui que a natureza jurídica do direito de arrependimento se trata de um “*direito formativo extintivo*”, o qual se traduz num direito potestativo, correspondente não a um dever, mas um estado de sujeição da outra parte (CAVALIERI FILHO, p. 135).

Ocorre que o código ao tratar acerca do direito de arrependimento não estabelece os meios de celebração para que o consumidor tenha o direito de refletir sobre a contratação. O texto normativo apenas menciona que os contratos celebrados “*especialmente por telefone ou a domicílio*” serão alcançados por este instituto.

O CDC apenas apresenta de maneira exemplificativa, remetendo à ideia, de que qualquer contrato celebrado fora do estabelecimento comercial, que configure uma relação de consumo, será aplicado o direito de arrependimento (CARVALHO, 2018).

Na prática jurídica, observa-se que o exercício do direito de arrependimento on-line tem sido aceito pacificamente pelo poder judiciário

79 Entende-se como aquela realizada sob condição suspensiva, ainda que a coisa lhe tenha sido entregue; e não se reputará perfeita, enquanto o adquirente não manifestar seu agrado.

quando é chamado a apreciar alguma alegação de violação de direito nesse sentido, conforme mostra decisão proferida pelo STJ.

ADMINISTRATIVO. CONSUMIDOR. DIREITO DE ARREPENDIMENTO. ART. 49 DO CDC. RESPONSABILIDADE PELO VALOR DO SERVIÇO POSTAL DECORRENTE DA DEVOLUÇÃO DO PRODUTO. CONDUTA ABUSIVA. LEGALIDADE DA MULTA APLICADA PELO PROCON.

1. No presente caso, trata-se da legalidade de multa imposta à TV SKY SHOP (SHOPTIME) em razão do apurado em processos administrativos, por decorrência de reclamações realizadas pelos consumidores, no sentido de que havia cláusula contratual responsabilizando o consumidor pelas despesas com o serviço postal decorrente da devolução do produto do qual pretende-se desistir.

2. O art. 49 do Código de Defesa do Consumidor dispõe que, quando o contrato de consumo for concluído fora do estabelecimento comercial, o consumidor tem o direito de desistir do negócio em 7 dias ("período de reflexão"), sem qualquer motivação. Trata-se do direito de arrependimento, que assegura o consumidor a realização de uma compra consciente, equilibrando as relações de consumo.

3. Exercido o direito de arrependimento, o parágrafo único do art. 49 do CDC especifica que o consumidor terá de volta, imediatamente e monetariamente atualizados, todos os valores eventualmente pagos, a qualquer título, durante o prazo de reflexão, entendendo-se incluídos nestes valores todas as despesas com o serviço postal para a devolução do produto, quantia esta que não pode ser repassada ao consumidor.

4. Eventuais prejuízos enfrentados pelo fornecedor neste tipo de contratação são inerentes à modalidade de venda agressiva fora do estabelecimento comercial (internet, telefone, domicílio). **Aceitar o contrário é criar limitação ao direito de arrependimento legalmente não previsto, além de desestimular tal tipo de comércio tão comum nos dias atuais.**

5. Recurso especial provido.

(REsp 1340604/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 22/08/2013) – GRIFO NOSSO.

Contudo, há alguns casos que devido sua peculiaridade demandam uma tratativa diferente da regra geral, tendo em vista que não posso aplicar a mesma regra de uma compra de geladeira à compra de passagens aéreas⁸⁰, por exemplo.

Mesmo dispondo do CDC acerca das peculiaridades da relação de consumo realizada através do comércio eletrônico a controversia já se encontra dirimida tanto pela doutrina quanto pelo judiciário.

Ocorre que o consumidor ao se valer da via judicial, diante do flagrante desequilíbrio na relação consumerista em face do fornecedor, não poderá se encontrar desassistido pelo Estado. A problemática da aplicabilidade do domínio da jurisdição, se pauta quando a rede que reside em um grande número de possibilidades, no qual deverá ser analisada a competência do poder do estado em dirimir as possíveis controvérsias (CORREA, 2008).

80 Com o objetivo de dirimir as controvérsias sobre compras realizadas através do comércio eletrônico, em especial, nas compras de passagens aéreas que a Agência Nacional de Aviação Civil – Criada através da lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – ANAC - determinou que o direito de arrependimento fosse exercitável somente se o passageiro desistir da compra da passagem. Havendo, neste caso, reembolso do valor, em sua totalidade, em até 24 horas, desde que o bilhete tenha sido adquirido com antecedência mínima de 7 dias da data do voo, sendo a compra realizada pela internet ou não. O entendimento que se aplica a estes casos considera que compras de bilhetes aéreos se caracteriza em uma modalidade específica, sendo, portanto, aplicado a estes, norma especial. A intenção do legislador, além de proteger o consumidor, é garantir a proteção e segurança mínima de possíveis prejuízos às empresas aéreas, em caso de desistências por compras de passagens realizadas às vésperas do voo, sem haver a possibilidade de realizar a venda a outro indivíduo. Não havendo a possibilidade do tratamento igualitário a compra de outros produtos realizados pela internet, os bilhetes aéreos já possuem informações apresentadas pelo próprio site da empresa de aviação, o qual prevê todas as regras e políticas de preços para casos de cancelamentos. Devendo-se valer, portanto, a tratativa de casos envolvendo compra de bilhetes aéreos a razoabilidade para a viabilização do direito potestativo.

5. O MARCO CIVIL DA INTERNET E A CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DO COMÉRCIO ELETRÔNICO

Diante da lacuna deixada pelas leis específicas, o Marco Civil da Internet, através da Lei 12.965/2014, mesmo não possuindo conteúdo normativo, teve como objetivo estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, estabelecendo diretrizes para a atuação do Estado nas relações virtuais.

Segundo Damásio (2014) um dos objetivos do Marco Civil Brasileiro é a garantia de segurança jurídica diante da escassez que disciplina as questões que envolvem a Internet e a tecnologia da informação, como o CDC, por exemplo.

Mas ainda nos fica o seguinte questionamento: quando será o foro brasileiro competente para apreciar determinada matéria que envolva uma relação consumerista derivada do comércio virtual?

Ao editar o CDC, mesmo havendo disposição constitucional, assegurando a apreciação do poder judiciário em questões afeta a lesão ou ameaça a direito, em seu artigo 5º, inciso XXXV, o legislador não disciplinou acerca desta modalidade contratual. Não se preocupando em regular a relação de consumo realizada através do comércio eletrônico, não estabelecendo, sequer, diretrizes caso seja necessário que o consumidor acesse o judiciário.

Quando se trata de territorialidade, não se pode afastar da análise principiológica para se verificar qual lei será aplicável ao caso em concreto, como por exemplo “o princípio do endereço eletrônico, o do local em que a conduta se realizou ou exerceu seus efeitos, o do domicílio do consumidor, o da localidade do réu, o da eficácia da execução judicial” (PINHEIRO, 2016, p. 86-87).

“No mundo tradicional, a questão da demarcação do território sempre foi definida por dois aspectos: os recursos físicos que este território contém e o raio de abrangência de determinada cultura” (PINHEIRO, 2016, p. 85). Contudo, a Internet, construindo um novo território, se mostra difícil esta demarcação, no qual rompe todas essas barreiras.

A Lei do Marco Civil da Internet solucionou o problema em questão, trazendo para o âmbito brasileiro questões que envolvem empresa situadas fora do Brasil, devendo haver, de algum modo, a interação dos dados de usuários ou internautas brasileiros (PINHEIRO, 2016).

É nesse sentido, que o artigo 8º, inciso II da Lei 12.965/2014, veda as cláusulas contratuais que *“não ofereçam como alternativa ao contratante a adoção do foro brasileiro para solução de controvérsias decorrentes de serviços prestados no Brasil”* (BRASIL, 2014).

Deste modo, sendo a atividade iniciada ou originada dentro do território brasileiro, diante dos elementos de conexão, é possível determinar qual norma jurídica será aplicada, mesmo que envolva internautas de várias localidades.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do descompasso da produção legislativa em face das inúmeras formas de interações sociais trazidas através dos avanços da internet, algumas questões acerca do comércio eletrônico e sua possibilidade do exercício do direito de arrependimento pelo consumidor, tiveram que ser dirimidas pelo poder executivo e pela doutrina, devido da lacuna da lei específica.

Assim, o Decreto 7.962/2013, que regulamentou a contratação no comércio eletrônico e, posteriormente, o marco civil da internet, através da lei 12.965/2014, referente as relações de consumo derivadas de ambientes virtuais, trouxeram segurança jurídica ao consumidor e determinou a competência do foro brasileiro para análise e apreciação de determinada matéria que envolva uma relação consumerista derivada do comércio virtual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Ronaldo Alves de. Curso de Direito do Consumidor. Barueri, SP: Manole, 2006.

BRASIL. Código Civil Brasileiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em 13. mar. 2019.

BRASIL, Código De Defesa Do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm.> Acesso em 13. mar. 2019.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 13. mar. 2019.
- BRASIL. Marco Civil da Internet. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm> Acesso em 06. abr. 2019.
- CARVALHO, José Carlos Maldonado de. Direito do consumidor: fundamentos doutrinários e visão jurisprudencial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Direito do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2008.
- CORREA, Gustavo Testa. Aspectos jurídicos da internet. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GARCIA, Leonardo de Medeiros. Direito do Consumidor. 4. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2008. LEAL, Sheila do Rocio Cercal Santos. Contratos Eletrônicos: Validade Jurídica dos Contratos via Internet. 1ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro: Parte Geral. v1. 16 ed. Saraiva, São Paulo, 2018.
- JESUS, Damásio de. Marco Civil ds Internet: comentário as Lei 12.965, de 23 de abril de 2014. Saraiva. São Paulo, 2014.
- LÉVY, Pierre. Cibercultura. Trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo: 34, 1999 (Coleção TRANS). Título original: Cyberculture
- NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. A proteção constitucional do consumidor. ed 2. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais. 4º ed. rev., atual. e ampl, incluindo mais de 1.000 decisões jurisprudenciais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

- MARTINELLI, Gustavo Gobi, O direito fundamental à privacidade do estado contemporâneo: uma análise da criptografia e das tecnologias livres. 2015. 175f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de direito de Vitória, Vitória, 2015.
- NUNES, Rizzatto. Curso de direito do consumidor. Ed 12. São Paulo: Saraiva Educação. 2018.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Aspectos Principais da Lei nº 12.965, de 2014, o Marco Civil da Internet: subsídios à comunidade jurídica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 148). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 06 de abril de 2019.
- PAESANI, Liliana Minardi. Direito e Internet: liberdade de informação, privacidade e responsabilidade civil. Ed 4. São Paulo: Atlas. 2008.
- PINHEIRO, Patrícia Peck. Direito Digital. Ed 6. rev., atual, e ampl. São Paulo: Saraiva. 2016.
- SILVA, Fernando Cinci A.; VALLE, Regina Ribeiro do. Direito institucional: auto-regulação da internet. In: VALLE, Regina Ribeiro do (org.). E-dicas: o direito na sociedade da informação. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

COMO O ESTADO BRASILEIRO ATUA PARA GARANTIR O MÍNIMO EXISTENCIAL EM MEIO À CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA

Anne Caroline Queiroz de Oliveira

Jessé Wendell de Araújo Magalhães Sousa

INTRODUÇÃO

A Venezuela é destaque em âmbito internacional devido à crise humanitária vivenciada por seus nacionais. O fluxo migratório para países da América Latina, especialmente para o Brasil, cresceu de modo imprevisto pelos Estados receptores, que, por sua vez, tiveram de solicitar auxílio à União para poder comportar todo o quantitativo de pessoas.

O município de Pacaraima, em Roraima, é a principal porta de entrada para cidadãos venezuelanos no País, devido sua proximidade com a cidade de Santa Helena. Ao cruzar a fronteira entre os dois países, começa a aplicação das medidas de refúgio fornecidas pelo Estado Brasileiro. Uma das primeiras ações direcionada ao público recém-chegado é a contagem do número de membros da família, a verificação das condições de saúde e, principalmente, o encaminhamento aos abrigos instalados nas capitais. A partir dessa etapa, inicia-se o processo de inserção na rotina brasileira. Com os documentos necessários, é possível o acesso a serviços básicos de educação, saúde e trabalho. Todavia, adentrando ao território do Brasil, o imigrante abre mão de parte de sua história em seu país de origem para se adaptar a um novo cotidiano.

No presente trabalho, objetiva-se delinear as características das pessoas que são forçadas a deixar o território venezuelano para ter o mínimo de dignidade amparado por instrumentos legais internacionais, bem como a atuação do governo brasileiro nos processos de chegada e permanência de tal população.

1. COMO A DEMOCRACIA E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO PODEM DIFICULTAR A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRÓ-IMIGRANTES

Escuta-se, constantemente, a frase “hoje vivemos em um Estado Democrático de Direito” em território nacional, afinal o art. 1º da Constituição Federal dispõe que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do distrito federal, constituiu-se em Estado Democrático de Direito (...)”. Assim, é bastante claro que o país tem uma Carta Magna com base totalmente democrática. Porém, apesar de parecerem ter finalidades semelhantes, essas duas ideias vieram de visões políticas distintas. Isso porque o ideário democrático, cuja inspiração é rosseauiana, baseia-se na confiança no poder, desde que exercido pelo povo. Já a ideia constitucionalista, de origem lockeana e liberal, visa a contenção jurídica do poder, em prol da liberdade dos governados. Ou seja, a primeira aposta na vontade das maiorias, enquanto a segunda desconfia dela.

Entretanto, isso tem suscitado preocupação. De forma clara e sucinta, Daniel Sarmento (2006) ilustra esse fato em seu artigo acerca da Ubiquidade Constitucional, afirmando que a constitucionalização do ordenamento jurídico tem crescido constantemente, o que dificulta a inserção de novas políticas públicas, afinal, o constitucionalismo com esse senso de limitação em demasia deixa pouco espaço de liberdade para o legislador e para os cidadãos, assim como uma democracia sem limites tenderia a colocar em sério risco os direitos fundamentais das minorias, no caso, os venezuelanos.

Dessa forma, é um paradoxo. Ao mesmo tempo que o constitucionalismo é uma garantia do processo democrático, também é um limite, e isso recai exatamente no que diz respeito a criação de políticas públicas referentes à imigração venezuelana. Como leciona o poeta Mário Quintana (1951), “como seriam tristes os caminhos, não fossem a presença das

estrelas” (QUINTANA, 1951, s.n.). Isso pode ser aplicado ao contexto constitucional atual, pois se deve caminhar olhando para a conquista democrática alcançada, mas com os pés sempre firmes no chão, observando a Constituição Federal.

2. CRISE POLÍTICA E CONSEQUÊNCIAS

É de conhecimento geral o discurso populista de Hugo Chaves antes de chegar ao poder. Ele liderou, inclusive, o movimento do socialismo no século XXI, o qual teve muitos adeptos na América Latina – Rafael Correia, no Equador; Cristina Kirchner, na Argentina; *Evo Morales*, na Bolívia; e até mesmo o ex-presidente Lula, que não se declarava socialista, mas simpatizante das medidas de Chaves.

Logo, o contexto na América Latina permitiu o crescimento do socialismo, quase que simultaneamente ao momento em que a República Venezuelana descobriu que possuía a maior reserva de petróleo do mundo, fazendo com que obtivesse maior projeção internacional.

Inicialmente, Chaves tinha legitimidade, pois foi eleito 04 (quatro) vezes junto ao Congresso (1999 a 2013) – o sonho de todo presidente. Por conta da sua saúde debilitada, no último mandato, seu vice-presidente, Nicolás Maduro, pretendia assumir, o que gerou uma pequena crise política, uma vez que a oposição viu ali a oportunidade para ocupar a vaga e tirá-los do poder. Todavia, ocorreu uma eleição e Maduro venceu. No entanto, ele acaba perdendo uma eleição de congresso, situação que nunca havia ocorrido no governo Chaves. Nesse momento, começou a haver uma oposição ao governo Maduro dentro do Congresso, ainda que ele estivesse como Presidente de forma legítima, dentro do regime.

Sabe-se que toda crise política advém de uma crise econômica e a Venezuela colocou toda sua economia baseada no petróleo. De acordo com Cláudio Hansen (2017), o petróleo chegou a ser 96% da renda da Venezuela. Porém, o “óleo da pedra” caiu e, consequentemente, a economia venezuelana despencou. Sendo assim, quem já não era satisfeito com o governo, começou a viver dois problemas principais: falta de suprimento (comida, água) e falta de energia. Tal fato repercutiu no aumento da violência e Caracas se tornou uma das capitais mais violentas do mundo, conforme matéria da Revista Exame (2019).

Assim, surgiu a Mesa da União Democrática (MUD), que solicita eleições diretas e tenta fazer com que o governo de Nicolás Maduro se torne ilegítimo. Vale salientar que aqui ainda estava tudo dentro dos parâmetros constitucionais.

Todavia, Maduro não agiu dentro da Constituição quando viu que os protestos e os argumentos do movimento estavam ameaçando absurdamente seu mandato. Isso porque decidiu fazer uma nova constituinte, tornando ilegal/ilegítimo o último congresso, derrubando a procuradora geral e tentando trazer pessoas para fazer uma nova Constituição, segundo os moldes do atual momento. Ele ganhou as eleições, tornando ilegítimo o congresso (decretou estado de emergência) e trouxe em torno de 500 congressistas para fazer a nova Carta Magna, de acordo com reportagem de Daniel García Marco e Daniel Pardo (2017).

Até o atual momento, tenta se manter no poder a partir de uma nova Constituição. E a população venezuelana é a vítima dessa briga por poder, pois passa a viver de forma cada vez mais indigna. Dessa forma, o impacto no Brasil é claro: vários refugiados vieram ao nosso país em um nível que nunca vimos.

3. ENTRADA NO BRASIL, SOBRETUDO EM RORAIMA E AMAZONAS, E BUROCRATIZAÇÃO

Somada ao regime ditatorial, toda essa crise política gerou um gigantesco êxodo da população venezuelana ao Brasil. Ao chegarem à fronteira, os cidadãos venezuelanos possuem duas formas de imigração: a solicitação de refúgio⁸¹ e a residência temporária. Na imigração, os documentos necessários para que adentrem o território brasileiro de forma legal é a Identidade ou a Certidão de nascimento, sobretudo quando são crianças. Após apresentação dos documentos, é dado a eles o protocolo de autorização de entrada, o qual vence em um ano. Por isso, no momento que ganham a au-

81 Há diferenças terminológicas entre os conceitos de imigrantes e refugiados, conforme leciona a Declaração de Cartagena de 1984, em sua terceira conclusão: “[...] considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

torização, faz-se necessário o comparecimento à Polícia Federal para adquirirem o protocolo de solicitação de refúgio ou residência provisória. Se não o fizerem na data marcada, só poderão solicitar uma nova data para conseguir a solicitação de refúgio ou residência provisória por meio do Sisconare (sistema eletrônico pelo qual se solicita o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e por meio do qual essas solicitações são processadas).

Essa burocratização diminuiu exponencialmente a possibilidade do imigrante alcançar êxito no pedido de refúgio, somado ao fato de que dificilmente o venezuelano em busca de abrigo possui computador e acesso à internet. A demora ocasionada pelos instrumentos pouco efetivos utilizados no Brasil transformou a condição desses imigrantes de legais para ilegais e prejudicou a sonhada recepção por parte desses indivíduos.

No que se refere à Manaus/Amazonas, a principal porta de entrada é a rodoviária. Algumas secretarias – como a Secretaria de Assistência Social (SEAS) e a Secretaria de Justiça e Cidade (SEJUSC) – e outras entidades que atuam em conjunto com o Estado – como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Cáritas Arquidiocesana de Manaus – fazem a acolhida e triagem de todas as famílias, as quais são encaminhadas aos centros de acolhimento ou ficam em abrigos provisórios no próprio centro rodoviário.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS NO AMAZONAS: AUSÊNCIA OU DESATUALIZAÇÃO

As políticas públicas visam assegurar o direito de cidadania para determinados grupos da sociedade ou determinado segmento. Diante do crescimento contínuo de refugiados em solo brasileiro, a Recomendação Legal nº 05/2017, desenvolvida pela Procuradoria da República no Estado do Amazonas e pela Defensoria Pública da União, impulsionou a criação de medidas para efetivar a ajuda humanitária necessária. Todavia, essas medidas são escassas, desatualizadas ou insuficientes.

4.1. Assistência Social insuficiente

Ao dispor sobre a composição das equipes de referência dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), a Portaria

nº 843, de 28 de dezembro de 2010, desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), passou a considerar o Porte dos municípios como um elemento fundamental no planejamento da capacidade de atendimento e da definição das equipes de referência.

Sendo assim, recomendou uma equipe de referência necessária para seu funcionamento, de acordo com a capacidade de atendimento, em consonância com o prescrito na Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 17, de 20 de junho de 2011. A equipe de Referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor, deve dispor de um assistente social para o atendimento de, no máximo, 20 usuários acolhidos, e de até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.

Todavia, de acordo com relato da Assistente social Ana Paula Angioli, gerente da Alta complexidade em Manaus da SEAS – em entrevista realizada pessoalmente pelos autores do presente artigo –, um profissional está atendendo em torno de 200 pessoas, dobrando exponencialmente a quantidade, o que, conseqüentemente, impede que seja prestado um atendimento de qualidade, bem como prejudica o acompanhamento de uma quantidade tão exuberante de indivíduos. Tal norma não condiz com a realidade e deveria ter sido atualizada após o Decreto nº 9.317, de 20 de março de 2018.

4.2. Retardamento de envio de verba

Em regra, a política pública é dividida em três competências: da União, para mandar recurso; do Estado, para gerir; do Município, para executar. Até a chegada efetiva de recursos, tem-se uma condensação entre Estado e Município para garantir a dignidade e o mínimo existencial dessas pessoas, em razão da exaustiva burocracia. Em junho de 2019, foi enviado para Brasília um Plano de Estado para ação humanitária ao fluxo migratório na cidade de Manaus. Todavia, a proposta ainda está sob análise do Ministério dos Direitos Humanos e o envio de verba ainda não aconteceu, o que ocasiona o aumento de escassez dos recursos.

4.3. Falta de estrutura e vulnerabilidade

Os acolhimentos de Manaus possuem uma estrutura para 50 (cinquenta) pessoas, mas os venezuelanos não se resumem a esse número.

Somente no acolhimento localizado no bairro do Coroadó, existem 200 (duzentas) pessoas, o que representa a capacidade de quatro acolhimentos.

Nota-se a necessidade de mais acolhimentos e mais equipes de atendimento, mas não há verba. Assim, aglutina-se tudo e intensifica-se a necessidade de criar diretrizes e estratégias mais efetivas e condizentes com a realidade, já que, com base no panorama de imigração atual, está absolutamente claro que esse fluxo não vai parar.

Esse processo de imigração nunca tinha sido visto em grande proporção na América Latina. Nesse cenário, os países estão com problemas socioeconômicos sérios, como a Argentina e até mesmo o Brasil, que passa por um desmonte das políticas públicas. Prova disso é que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, foi desmontado e passou por alterações claramente negativas, posto que, agora, quem indicará o coordenador do conselho nacional será o próprio Ministério.

Observa-se que as reformas que estão ocorrendo estão prejudicando apenas os mais necessitados/pobres. Os direitos estão sendo tóldos, ocasionando um retrocesso social. Apenas quando a classe mais abastada sentir as consequências, acordará para os retrocessos.

5. DIREITO DO TRABALHO CORRELACIONADO COM O FENÔMENO IMIGRATÓRIO VENEZUELANO

O trabalho é a principal fonte de subsistência do ser humano. Desde os primórdios da humanidade, manifestou-se de formas variadas, a exemplo do plantio de cereais na sociedade mesopotâmica, a presença de servidão na Idade Média, a utilização de mão de obra indígena e negra no período colonial brasileiro e a alta especialização, característica da sociedade globalizada.

Como se constitui como meio necessário ao desenvolvimento material e inclusivo do indivíduo na sociedade, a busca por outros locais que possam fornecer contrapartidas de sobrevivência são comuns. Sendo assim, destaca-se o fenômeno da imigração, tendo como principal personagem o imigrante, pessoa que se desloca de uma determinada área de um país estrangeiro para outra ou de um continente para outro.

Há uma série de fatores ambientais, individuais, políticos e socioeconômicos que influenciam a transição de pessoas. Na atual conjuntura, grande parte das migrações está relacionada a acontecimentos políticos e humanitários.

Conforme definido pelo ACNUR (2015), os imigrantes escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas, principalmente, para melhorar sua vida, buscando melhores oportunidades de trabalho e educação ou procurando viver com parentes que moram fora do país de origem.

Infere-se da definição acima que os imigrantes optam por buscar outros locais para desenvolvimento próprio e de sua família. Para o alcance de tal objetivo, é inegável que a principal ferramenta utilizada é o fornecimento de mão de obra ou serviço em troca de remuneração. Para obter acesso ao trabalho no país receptor, o indivíduo necessita preencher alguns requisitos previamente estabelecidos por cada nação.

O Estado brasileiro reconhece a necessidade e a importância de acolher e fornecer o mínimo de dignidade àqueles que se encontram em situação de refúgio por conflitos humanitários, uma vez que a própria Carta Magna prevê como norma fundamental a igualdade entre brasileiros e estrangeiros.

Embora haja divergências doutrinárias quanto à aplicabilidade integral das normas Trabalhistas aos imigrantes, é notável que parte dos juristas e legisladores concorda com a extensão de tal Direito Social aos refugiados venezuelanos. Nesse sentido, Gilmar Mendes e Paulo Branco (2014) lecionam que:

Há direitos que se asseguram a todos, independentemente da nacionalidade do indivíduo, porquanto são considerados emanções necessárias do princípio da dignidade da pessoa humana. Alguns direitos, porém, são dirigidos ao indivíduo enquanto cidadão, tendo em conta a situação peculiar que o liga ao País. Assim, os direitos políticos pressupõem exatamente a nacionalidade brasileira. Direitos sociais, como o direito ao trabalho, tendem a ser também compreendidos como não inclusivos dos estrangeiros sem residência no País. (MENDES; BRANCO, 2014, p. 180)

É latente que o imigrante venezuelano estabelece residência no Brasil para fins de sobrevivência. Por tal razão, deve receber tratamento paritário, dispensado aos demais cidadãos brasileiros na garantia de emprego.

Tal necessidade de inclusão no meio laboral já era amplamente debatida na década passada, o que culminou na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, que, apesar de não ser ratificada pelo Brasil, guarda similitudes com princípios constitucionais, conforme se depreende do seu art. 7º:

Art. 7º Os Estados Partes comprometem-se, em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção para todos os trabalhadores migrantes e membros da suas famílias que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação.

Verifica-se que, sem a proteção eficaz de um Estado garantidor da Dignidade da pessoa humana, o imigrante está exposto a sofrer diversas violações em seus direitos. Não são incomuns notícias de trabalho em condições análogas à escravidão, tráfico de pessoas e trabalho sem remuneração. Diante dessas situações, foi proposta a criação de uma norma mundial de proteção aos trabalhadores imigrantes, nos termos de André de Carvalho Ramos (2014):

O tratado foi elaborado tendo em vista uma série de diplomas internacionais já existentes sobre a questão do direito dos trabalhadores migrantes, bem como considerando a amplitude do fenômeno da migração, nessa era de globalização. Seu objetivo fundamental foi estabelecer normas para uniformizar princípios fundamentais relativos ao tratamento dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, por meio de uma proteção internacional adequada, especial-

mente tendo em vista sua situação de vulnerabilidade e seu afastamento do Estado de origem. (RAMOS, 2014, p. 208)

5.1. Incongruência da validade da carteira de trabalho para os imigrantes

Outro fator que contribui para a marginalização do trabalhador venezuelano é o período de validade da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Conforme a Portaria da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) nº 85, de 18 de junho de 2018, a validade do documento para os indivíduos em situação de refúgio é de nove anos, quando apresentada a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), ou de um ano, quando apresentado o Protocolo pela Polícia Federal.

Ora, verifica-se verdadeira incongruência, pois a principal forma de entrada no país ocorre através da fronteira entre Brasil e Venezuela. Nessa região, existe um Posto da Polícia Federal com a função de coordenar e organizar a entrada de imigrantes venezuelanos no país. Desse modo, da solicitação de refúgio, é expedido o Protocolo para retirada de outros documentos, como Certidão de Nascimento e Carteira de Trabalho, com validade somente por um ano.

Arelado a esses fatos, faz-se imperioso destacar as disparidades culturais e linguísticas que dificultam a inserção de tais indivíduos no mercado de trabalho. Por questões de sobrevivência, muitos se submetem a condições de trabalho em situação insalubre e desumanas, inclusive em condições análogas à escravidão, como conceituado por Gustavo Filipe Barbosa Garcia (2015):

Desse modo, o *trabalho escravo ou análogo à condição de escravo* passou a ser um gênero, tendo como modalidades ou espécies o *trabalho forçado* e o *trabalho degradante*, ambos considerados atentatórios à dignidade da pessoa humana e vedados pela Constituição Federal de 1988 (art. 5.º, incisos III, XIII e XLVII, c, da CF/1988), representando a própria essência dos direitos humanos fundamentais. (GARCIA, 2015, p. 316)

5.2. Condições de trabalho

Não obstante serem forçados a deixar seus locais de origem, os imigrantes venezuelanos acabam sendo atraídos por falsas promessas de em-

prego, na tentativa de buscar meios de subsistência. Em Roraima, por exemplo, um empresário foi preso sob suspeita de submeter adolescentes e adultos venezuelanos a trabalho escravo e aliciar mulheres para tráfico humano, conforme matéria de Emily Costa e Valéria Oliveira (2019).

Este tipo de ação é uma clara demonstração da tardia fiscalização sobre a utilização de mão de obra do imigrante. Se não existe aparato para proteção desses trabalhadores, notícias como essa serão rotineiras e manterão a cultura de esquecimento do trabalho do imigrante, titulares de direitos como qualquer outro trabalhador.

5.3. Formação profissional à mercê

Mesmo os que já possuem uma formação profissional sólida encontram dificuldades de exercer seus ofícios de maneira eficaz. Um dos fatores é a falta de Instituições de Ensino Superior que realizem a revalidação de diplomas.

A única forma de revalidá-los é por meio da plataforma criada pelo Ministério da Educação, denominada Carolina Bori. Nela, faz-se necessário anexar diversos documentos comprobatórios de conclusão de curso, mas, muitas vezes, o candidato não dispõe de ferramentas que possibilitem formular o requerimento, uma vez que os abrigos não possuem acesso à rede mundial de computadores e outros mecanismos auxiliares.

Os dados apresentados demonstram que a análise da situação dos imigrantes Venezuelanos requer análise cautelar pelos responsáveis pelo desenvolvimento e aplicação das políticas públicas, já que envolve questões de Direito Internacional, Direito do Trabalho e, acima de tudo, Direitos Humanos.

Objetivando o resguardo dos Direitos Fundamentais da pessoa humana, é preciso a conjugação de esforços de todas as esferas da República Federativa do Brasil. Além disso, no quesito do trabalho, é importante que se façam Acordos de Cooperação com Organizações Não Governamentais, Entidades de ensino, Sistema “S” e outros atuantes na rede nacional, a fim de fornecer qualificação e oportunidade de integração no contexto de trabalho brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Exploraram-se no presente artigo as incongruências e problemas atuais no que diz respeito à imigração venezuelana no território brasileiro, sobretudo no Amazonas. Primeiramente, verificou-se o quão necessárias são as políticas públicas e como sua ausência ou má formatação repercutem de forma negativa na vida em sociedade, especificamente no cotidiano das pessoas que usufruem diretamente de tais políticas.

Em segundo lugar, analisou-se a densa necessidade e dificuldade que os imigrantes estão passando para encontrar um meio de sustento por meio de sua força produtiva. Pode-se concluir que o direito ao trabalho nasceu como uma política pública e, atualmente, é totalmente amparado pela Carta Maior do Estado Brasileiro.

Assim, diante do estudo realizado, identifica-se que as políticas públicas devem ser uma co-produção entre o Estado e a sociedade. Especificamente no que se refere às políticas voltadas aos imigrantes venezuelanos, deve haver uma maior interação entre as propostas das pessoas que trabalham diretamente com esse fluxo contínuo e diário de estrangeiros e entre os responsáveis pela criação dessas medidas, de forma normativa (Poder legislativo, Poder executivo).

Dessa forma, chegar-se-á a um resultado positivo e mais agradável àqueles indivíduos que sofrem as ações diretas dessas medidas. O equilíbrio entre a liberdade de agir e a determinação de normas são os meios que tornam a vida em sociedade mais amena. Destarte, leciona brilhantemente Henri Lacordaire (1848, p. 246): “Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o patrão e o operário, é a liberdade que oprime e a lei que liberta”.

REFERÊNCIAS

ACNUR explica significado de status de refugiado e migrante. **Nações Unidas Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 2015. Seção Notícias do Brasil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-explica-significado-de-status-de-refugiado-e-migrante/>>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

ANGIOLI, Ana Paula. Entrevista concedida aos autores do presente artigo. Manaus, 11 de setembro de 2019. [A entrevista se encontra gravada em áudio mp3].

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução do CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011**. Disponível em: <<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2011-017-20-06-2011.pdf>>. Acesso em: 01 de outubro de 2019.

BRASIL. MDS. **Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=227569>>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

BRASIL. MPF E DPU. **Recomendação Legal nº 05/2017**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-imigrantes-venezuelanos-em-manaus>>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

_____. **Decreto nº 9.317, de 20 de março de 2018**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decreto/2018/decreto-9317-20-marco-2018-786340-publicacaooriginal-155069-pe.html>>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

_____. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

BRASIL. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Portaria da SPPE nº 85, de 18 de junho de 2018**. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-sppe-85-2018.htm>>. Acesso em: 30 de setembro de 2019. COSTA, Emily; OLIVEIRA, Valéria. Empresário é preso suspeito de tráfico de venezuelanos e trabalho análogo à escravidão em RR. **Portal G1**. Boa Vista, 18 de setembro de 2019. Seção Roraima. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/09/18/>>

empresario-e-presos-pela-pf-suspeito-de-exploracao-e-traffic-de-venezuelanos-em-rr.ghtml>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

DESCOMPLICA. **Entenda A Crise Política Na Venezuela**. 2017. (10m30s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-Cu-ussN8szs>>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

ESTAS são as 50 cidades mais violentas do mundo. **Exame**. São Paulo, 08 de abril de 2019. Seção Mundo. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/estas-sao-as-50-cidades-mais-violentas-do-mundo/>>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de direito do trabalho**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

LACORDAIRE, Henri. **Conférences de Notre-Dame de Paris**. Paris: éd. Sagnier et Bray, 1848.

MARCO, Daniel García; PARDO, Daniel. O que é e qual o significado da Assembleia Constituinte convocada por Nicolás Maduro na Venezuela. **BBC News**. Caracas, 01 de maio de 2017. Seção Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39774968>>. Acesso em: 28 de setembro de 2019.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

ONU. ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2019.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990**. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

QUINTANA, Mário. **Espelho Mágico**. Porto Alegre: Editora Globo, 1951.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. *In*: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (org.). **A Constitucionalização do Direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

RESUMOS

O DIREITO DOS ANIMAIS NÃO HUMANOS: A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTROLE DE LEISHMANIOSE NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS, NO ESTADO DE ALAGOAS

Alice dos Santos Oliveira

Aline dos Santos Oliveira

A sociedade tem se aperfeiçoado constantemente desde os primórdios da humanidade, ao passo em que, a relação dos seres humanos com os seres não-humanos não tem sido acompanhada por todos os países do mundo, inclusive o Brasil. As primeiras noções de direito dos animais no Brasil surgiram após a proclamação da república, com a elaboração do Decreto nº 14.529/20, que regulava as casas de diversão e espetáculos públicos.

Apenas com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi implementado um olhar diferente acerca do meio ambiente e consequentemente dos animais que fazem parte da fauna. A necessidade da intervenção estatal através da criação de políticas públicas para os animais, se dá pela preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Além disso, a ciência foi capaz de comprovar a capacidade dos animais de sentirem dor, frio, medo, alegria, sendo eles, apenas incapazes de racionalidade, sendo denominados de seres sencientes. Então merecem ser tutelados e considerados sujeitos de uma vida, com direito a obter políticas públicas que respeitem as espécies animais.

As políticas públicas, afetam todos os cidadãos, pois independem de escolaridade, sexo, religião, raça ou outros fatores segregativos. Esses institutos existem para promover o bem-estar da sociedade. Ademais, esse bem-estar se faz presente nas mais diversas áreas sociais, como por exemplo, o meio ambiente e a saúde. Garantindo a todos a qualidade de vida, inerente do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

Desde o ano de 2018, o município de Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, tem passado por algumas epidemias de doenças em animais domésticos. Doenças que podem atingir seres humanos com facilidade, tal como a leishmaniose. A Secretária de Estado da Saúde de Alagoas realizou um estudo no estado sobre a incidência da leishmaniose e através da Nota Informativa SUVISA nº 51/2018, apontou que o município de Palmeira dos Índios, está em segundo lugar no ranking de casos confirmados de Leishmaniose, perdendo apenas para o município de Estrela de Alagoas.

“Pelos critérios de estratificação definidos pelo Ministério da Saúde, o Estado apresenta 38 municípios enquadrados em área de transmissão de Leishmaniose sendo um deles de transmissão moderada (Estrela de Alagoas) e um de transmissão intensa (Palmeira dos Índios).” (2018, p.1)

A saúde animal é também de extrema importância para a saúde humana, pois um animal doméstico está inserido na vida do ser humano, tornando-se dessa forma responsabilidade dos mesmos. Doenças conhecidas como zoonoses são as que mais estão inseridas no meio social, em que afeta seres humanos e também animais.

A leishmaniose, é conhecida também como doença do calazar, não é uma doença contagiosa, entretanto, sua transmissão se dá através da picada do mosquito palha infectado. A Secretária de Saúde do Estado de Santa Catarina elencou um rol de sintomas que podem manifestar-se nos cães, tais são: descamação e perda dos pêlos; apatia; coriza; perda do apetite; emagrecimento; feridas no corpo; crescimento nas unhas de forma exagerada; diarreia; paralisia nos membros.

A transmissão da doença para humanos ocorre através de um ciclo bastante simples. O mosquito palha inicialmente infecta o cão com o vírus

da doença, essa mesma espécie de mosquito pica o animal doente, e após pica o humano. Sendo o mosquito, o principal transmissor do vírus.

Insta salientar, que com base nos sintomas apresentados pela Secretária de Saúde do Estado de Santa Catarina, a doença causa dor e muito sofrimento para o animal infectado, e através da sua capacidade de sentir, mesmo sendo um ser irracional, merece ser tratado dignamente e protegido pelo Estado e juridicamente, criando o bem-estar animal.

Nota-se que a leishmaniose é uma doença considerada negligente, por afetar apenas aqueles que possuem seu sistema imunológico fraco e encontrados em condições precárias. Afetando principalmente animais de rua, encontrados à mercê de circunstâncias suscetíveis a maior manifestação da doença e desprovidos de algum sistema de saúde, que deveria ser ofertado pelo Governo.

A situação de animais de rua no município é precária, estão abandonados e maltratados, não são bem quistos pela sociedade palmeirense e consequentemente são os mais suscetíveis a contrair diversas doenças. Os animais que estão em lares também podem contrair a leishmaniose e, que porventura, poderá ser transmitida também aos seus responsáveis que estão em contato com animais infectados.

O município não dispõe de políticas eficazes que possam resolver ou diminuir a incidência da doença. O poder público, que é responsável em garantir o direito fundamental à saúde, precisa intervir e corrigir essa falha. A criação de políticas públicas que possam combater a propagação do vírus da leishmaniose nos animais domésticos no município de Palmeira dos Índios é de extrema importância em diversos aspectos constitucionais, principalmente por buscar, a garantia da preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Ao passo em que, o direito vem evoluindo na sociedade brasileira, buscando proteger os animais não humanos criando sistemas de pesos e contrapesos, através de legislações infraconstitucionais, como a lei de crimes ambientais, para tentar proteger essas espécies.

Dessa forma, apresenta-se a necessidade de o município agir e tomar providências e medidas para que se reverta a situação e seja possível controlar essa doença que causa tanto sofrimento ao animal não humano infectado e aos humanos que acabam sendo acometidos por esta mazela. Mutirões de vacinação e castração seriam medidas indicadas e importantes

para que o município conseguisse controlar esse problema, evitando que a situação piore e acabe gerando um gasto maior para os cofres públicos.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Nota informativa SUVISA nº 51/2018 de 18 de outubro de 2018.** Disponível em: <<http://www.saude.al.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Nota-Informativa-n%C2%BA-51-GE-DT-Leishmaniose-Visceral-em-Alagoas.pdf>>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

SANTA CATARINA. **Guia de orientação para a vigilância da leishmaniose visceral canina (LVC).** Disponível em: <http://www.dive.sc.gov.br/conteudos/zoonoses/publicacoes/Guia_Basico_de_Orientacao_LVC_2018.pdf>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

A APLICAÇÃO DA PLATAFORMA CONSUMIDOR.GOV.BR COMO INSTRUMENTO ALTERNATIVO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE CONSUMO

Fabício Germano Alves

Kleber Soares de Oliveira Santos

Resumo: As reclamações dos consumidores insatisfeitos com o mercado refletem tanto na diminuição da qualidade do serviço oferecido como também apontam para um aumento na quantidade de demandas ajuizadas no Judiciário. Esse problema decorre da ausência de informação adequada por parte da população que associa, equivocadamente, a definição de acesso à justiça ao Poder Judiciário. A sociedade necessita ter o direito de obter informações adequadas sobre a resolução de conflitos de maneira consensual. Por isso, procura-se conhecer e divulgar a Plataforma “consumidor.gov.br”, serviço oferecido pelo governo federal que busca promover um canal de comunicação direta entre consumidor e o fornecedor. Atualmente, cerca de 80% dos pedidos abertos pelos consumidores são solucionados, percentual esse que reflete o êxito e sucesso da referida plataforma.

Palavras-chave: Conflitos de consumo. ODR. plataforma consumidor.gov.br.

INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elabora, anualmente, o Relatório “Justiça em Números”. Por meio desse documento, percebe-se que o Brasil finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva (CNJ, 2019). Esse quadro revela, nitidamente, o forte processo de judicialização enfrentado pelo Brasil, fenômeno que se encontra presente em diversos países (PELUSO, 2011).

A morosidade é compreendida pela sociedade como um dos problemas a ser enfrentado (PELUSO, 2010), pois uma justiça lenta é uma justiça que se mostra pouco eficiente. Diante desse contexto, tem-se incentivado, por meio de políticas públicas, a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos. Entende-se que o Poder Judiciário não é a única porta capaz de resolver as controvérsias.

O sistema normativo nacional possibilita a incidência de uma variedade de instrumentos que se revelam adequados e igualmente eficazes, enfatizando-se, aqui, o método denominado ODR – *Online Dispute Resolution*.

OBJETIVO

Busca-se conhecer o serviço prestado pelo ente estatal através da plataforma eletrônica “consumidor.gov.br”, assim como os benefícios dela decorrentes.

METODOLOGIA

Pesquisa de natureza aplicada, hipotético-dedutiva, com abordagem qualitativa e propósito formativo.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a ferramenta disponibilizada pelo Governo Federal, cuja responsabilidade de monitoramento compete ao Senacon, mostra-se relevante por enfatizar a interatividade entre consumidor e fornecedor na resolução de conflitos, o que proporciona uma redução no número de

demandas ajuizadas perante o Poder Judiciário. Atualmente, 80% das reclamações registradas são resolvidas pelas empresas cadastradas, as quais apresentam as respostas no prazo médio de 7 dias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Posse na presidência do Supremo Tribunal Federal: sessão solene realizada em 23 de abril de 2010, Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2019**: ano-base 2018, Brasília: CNJ, 2019.

CONSUMIDOR.GOV.BR. **Sobre o serviço**. Disponível em: https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/sobre-servico#j_username. Acesso em: 18 abr. 2019.

PELUSO, Cezar. Mediação e conciliação. *In*: WALD, Arnaldo (Coord.). **Revista de Arbitragem e Mediação**. Ano 8, vol. 30, jul.-set./2011, São Paulo: Revista dos Tribunais.

PROPAGANDA E RESPONSABILIZAÇÃO: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE UM CASO CONCRETO

Fabício Manoel Oliveira

"Oi. Meu nome é Bettina, eu tenho 22 anos e 1 milhão e 42 mil reais de patrimônio acumulado" (VLOG, 2019). Para todos que acessam com frequência sites como o Youtube, Vimeo ou Twitch TV, plataformas que trabalham com mídias audiovisuais e *stream*, essa frase ressoou como um eco no início de 2019.

A propaganda, que durava pouco mais de 1 minuto, denotava um cariz econômico, uma possibilidade de ganhos financeiros elevados no mercado de ações, em um curto período de tempo e com investimentos relativamente baixos.

Segundo Bettina, funcionária da Empiricus, em 3 anos de investimento, tendo começado com cerca de R\$ 1.520,00, teria chegado ao montante de 1 milhão e 42 mil reais, "simples assim" (VLOG, 2019).

Como ela explica,

Ninguém acha normal eu ter juntado mais de 1 milhão de reais, assim, tão nova, e começando com muito pouco. Mas sabe o que chama a minha atenção? O que eu fiz não é nenhum segredo. Eu vivo falando por aí, para todo mundo: eu comprei ações na bolsa de valores! Não foi sorte, eu não herdei uma bolada nem ganhei na loteria! (VLOG, 2019).

Mas, mais do que meramente comentar seus ganhos pessoais, ela entende essa possibilidade para todas as pessoas, isto é, traz à baila uma espécie de fórmula do êxito financeiro “para você chegar ao seu primeiro ou próximo milhão” (VLOG, 2019).

E garante o sucesso do empreendimento: “Os resultados eu garanto! Serão os mesmos! Não tem como ser diferente” (VLOG, 2019). Afinal, “se tiver as mesmas ações que eu, vai lucrar proporcionalmente o mesmo que eu. Isso vale para as perdas também” (VLOG, 2019).

Ocorre que tal propaganda, que propõe uma projeção de ganhos com operações financeiras não especificadas, passou a ser criticada por vários setores da sociedade, principalmente por analistas financeiros, economistas e administradores.

Samy Dana, professor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, doutor em administração e Ph.D. in Business, afirma que no período de 3 anos o patrimônio de Bettina foi multiplicado 685,53 vezes. Caso mantenha tal progressão, aos 28 anos ela terá um patrimônio de 489 bilhões, e aos 37 terá 157 quintilhões em conta, montante que representa dois milhões de vezes o PIB dos Estados Unidos de 2018 e 316 milhões de vezes a fortuna de Jeff Bezos, homem mais rico do planeta, segundo a Forbes (BRANCO; MARTINS; LOPES, 2019).

A proposta também chamou a atenção dos órgãos reguladores e, principalmente, dos órgãos de proteção ao consumidor.

O Conar (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária), instituição criada por entidades vinculadas ao setor publicitário, responsável por regulamentar e fiscalizar o setor, abriu uma representação contra a Empiricus em função da propaganda, em que foi questionada “(...) a veracidade das afirmações contidas nos vídeos, prometendo sem maiores explicações rentabilidade elevada para investimentos financeiros” (G1, 2019).

Além disso, o Procon de São Paulo, fundação vinculada à Secretaria da Justiça e Cidadania, também multou a empresa alegando se tratar de propaganda abusiva, lastreada no fato de que a afirmação de garantia de resultados é capaz de induzir o consumidor a erro, na forma do artigo 37, §1º do Código de Defesa do Consumidor (PROCON-SP, 2019).

Segundo tal artigo:

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva. § 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços (BRASIL, 1990).

O Procon, como sabido, integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e é competente para fazer valer as diretrizes insculpidas na legislação consumerista, ou seja, proporciona a defesa e proteção dos direitos e interesses dos consumidores, que são tecnicamente vulneráveis no mercado de consumo, nos moldes do artigo 4º, inciso I do Código de Defesa do Consumidor.

Nesse sentido, mais do que meramente realizar fiscalizações, isto é, averiguações em relações jurídicas travadas entre fornecedores e consumidores, ele também pode realizar projetos e políticas públicas em prol do consumidor, além de poder aplicar penalidades administrativas previamente estipuladas, bem como efetuar representações criminais em determinadas hipóteses.

Seguindo tal atribuição,

No dia 25 de março a Fundação enviou uma representação criminal contra a empresa ao Departamento de Polícia e Proteção à Cidadania da polícia civil de São Paulo – DPPC, tendo em vista a prática, em tese, de infração penal aos artigos 67 e 69 do Código de Defesa do Consumidor no que diz respeito a publicidade enganosa e propaganda abusiva. No documento foi pedido a instauração de um inquérito policial contra a referida empresa para apuração de fatos potencialmente lesivos ao direito do consumidor e requer a adoção das providências legais cabíveis (PROCON-SP, 2019).

Esse tipo de política estatal visa dar efetividade ao mandamento constitucional de defesa do consumidor, direito fundamental presente no artigo 5º, inciso XXXII da Constituição, *in verbis*: "O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor".

Nos dizeres de Bruno Miragem (2016, p. 58-65), trata-se de uma diretriz axiológica que irradia preceitos que conformam o ordenamento, a qual ultrapassa o mero caráter negativo, possuindo também o Estado um dever de promover ativamente a proteção do consumidor.

Flávio Tartuce e Daniel Amorim Assumpção Neves (2018, p. 26-32) complementam o raciocínio no sentido de que o Código de Defesa do Consumidor, elaborado a partir de diretrizes constitucionais, é norma principiológica de extrema relevância, a qual se justifica em função da vulnerabilidade do consumidor diante da caoticidade e incerteza do mundo contemporâneo.

Portanto, é possível inferir que tanto o Conar quanto o Procon, no pleno exercício de suas incumbências, buscam implementar faticamente a defesa do consumidor e, em análise última, da sociedade, nos mais variados espectros de políticas públicas. Com efeito, a publicidade de bens e serviços financeiros deve se dar de modo ético e esclarecedor, conforme as diretrizes traçadas pelo Conar; ou, na esteira da axiologia delineada pelo Código de Defesa do Consumidor, deve estar em consonância com os princípios da boa-fé, da transparência e da informação, de modo que qualquer propaganda em sentido contrário, isto é, dúbia, abstrata, irreal, não verossímil ou que não demonstre detalhadamente todas as informações necessárias ao consumidor, levando-o a erro, é passível de sofrer sanções.

REFERÊNCIAS

- BRANCO, Leo; MARTINS, Gabriel; LOPES, Letícia. **Bettina chegou a R\$ 1 milhão, mas não detalha como fez isso**. Globo. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bettina-chegou-r-1-milhao-mas-nao-detalha-como-fez-isso-23532997>>. Acesso em: 09.04.2019.
- BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 09.04.2019.
- G1. **Conar abre representação contra propaganda da Empiricus**. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2019/03/25/conar-abre-representacao-contr-propaganda-da-empiricus.ghtml>>. Acesso em: 09.04.2019.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

PROCON-SP. **Procon-SP multa Empiricus**. 2019. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=5841>>. Acesso em: 09.04.2019.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito do Consumidor: Direito Material e Processual**. 7^a ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VLOG, Eduardo SILVA. **Bettina** – Vídeo Original. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=FTlwS0qLKP8>>. Acesso em: 09.04.2019.

A ADOÇÃO E HOMOSSEXUALIDADE

Gabriela Soares Balestero

A Constituição Federal de 1988 trouxe novos modelos de família, mesmo não oriundas do casamento, dando-lhes igual tratamento e amparo jurídico. Entretanto o reconhecimento das relações homoafetivas foi deixado de lado, pois o conceito constitucional de família engloba apenas a heterossexualidade, tanto nos institutos do casamento quanto da união estável. A ausência de inclusão jurídica da homoafetividade traz reflexos na adoção de crianças por casais homoafetivos, gerando grande polêmica. Na tentativa de derrubar o preconceito e buscar o reconhecimento jurídico – constitucional do diferente, vários debates foram travados sobre tais temas.

Cabe ressaltar que não existe no Código Civil e nem no Estatuto da Criança e do Adolescente qualquer restrição quanto ao sexo, ao estado civil ou até mesmo a orientação sexual do adotante. A única preocupação do legislador é com o bem estar do menor que, em qualquer hipótese deve ser avaliado pelo julgador, seja na adoção individual, seja por casal heteroafetivo seja por casal homoafetivo.

No dia 27 de abril de 2010, a 4ª turma do Superior Tribunal de Justiça, cujo relator foi o Ministro Luis Felipe Salomão, no julgamento do Recurso Especial de n. 889.852, RS, permitiu com unanimidade a adoção por um casal homoafetivo, com a consequência inclusão do nome das companheiras nos assentos de nascimento dos menores, em prol do melhor interesse da criança, princípio basilar previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em alguns países há casos de sucesso na adoção homoafetiva. Como exemplo podemos citar o caso de duas mulheres da Califórnia (EUA),

que em 1986, formaram o primeiro casal gay a adotar legalmente uma criança, o que já é possível hoje em 14 dos 50 estados norte-americanos. Na Europa, muitos países — em diferentes graus — seguiram o exemplo da pioneira Dinamarca, que em 1999 permitiu a homossexuais ligados por união civil a adotar o filho do companheiro ou companheira. Dez anos depois, o país aprova o direito de um casal gay adotar em conjunto uma criança. A lista inclui Alemanha, Holanda, Suécia, Inglaterra e Espanha.

Na África do Sul, a Suprema Corte legalizou a adoção por casais homossexuais em 2002, único país do continente a adotar a medida. Em Israel, em 2008, uma decisão do procurador-geral de Israel facilitou a adoção para casais do mesmo sexo. O Uruguai foi o primeiro país latino-americano a legalizar a adoção por casais homossexuais, em 2009.

O nosso entendimento é que deve nortear o processo de adoção o interesse da criança e cada caso deve ser estudado sem preconceito, sendo, portanto, sábia a decisão do Superior Tribunal de Justiça em permitir a adoção por um casal de lésbicas. Ao inibir a adoção homoafetiva, o princípio da integral proteção do menor é afrontado pela negativa do direito de adoção conjunta por casais homossexuais, tendo em vista que tal negativa impede que muitos menores sejam criados por pessoas que se encontram dispostos a lhes ofertar amor e carinho e os impedindo de terem uma família.

Fonte:

<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/adocao/relatos-reais-sobre-adocao/-a-adocao-feita-por-homossexuais-batalhas-e-vitorias-legais.aspx>

<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/342/339>

ENSINO RELIGIOSO EM ESCOLA PÚBLICA

Gabriela Soares Balestero

O objetivo do presente estudo é aprofundar o entendimento do ensino religioso em escolas públicas, trazendo o debate sobre a laicidade na escola pública brasileira na atualidade, bem como o recente julgamento do Superior Tribunal de Justiça sobre essa temática. Além disso, são apresentados os propósitos do ensino religioso e conclui-se que o Estado deveria responsabilizar-se de forma mais engajada pela temática e que o debate sobre o assunto tende a favorecer o respeito à laicidade estatal prevista na Constituição Federal de 1988.

O Ensino Religioso nas escolas públicas brasileiras tem sido alvo de polêmicas e controvérsias de variadas naturezas.

Recentemente, a maioria do Supremo Tribunal Federal rejeitou a tese do Ministro Roberto Barroso, que, corretamente, aduziu que a norma constitucional da laicidade do Estado resta excepcionada pela norma igualmente constitucional do ensino religioso nas escolas públicas e, por isso, esta última deve ser interpretada restritivamente (como toda exceção a regime jurídico geral), de sorte a se ensinar *História das Religiões*, de maneira *neutra*, ou seja, expondo todas as principais doutrinas religiosas, em seus prós e contras, com definição de conteúdo programático pelo MEC. Perfeita aplicação do princípio da neutralidade axiológica do Estado frente às religiões, fundamento liberal da laicidade estatal, que veda relações de aliança ou dependência do Estado com quaisquer religiões (art. 19, I, da CF/88).

Prevaleceu, todavia, a tese do voto dissidente do Ministro Alexandre de Moraes, pela qual resta autorizado o ensino confessional religioso nas

escolas, por integrantes das próprias instituições religiosas. Sem referendo ou rechaço da maioria, o Ministro Moraes defendeu a impossibilidade de definição de conteúdo programático pelo MEC [aparentemente, com soberania dos padres/pastores etc sobre o tema].

Concluimos que tal decisão é inconstitucional, ou seja, contrária a previsão de Estado Laico da Constituição Federal de 1988 e também contra a própria legislação que permitiu uma amplitude na atuação do Ensino Religioso como componente curricular. A atual redação do artigo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação propõe que não exista proselitismo, o que exige uma proposta intercultural para o Ensino Religioso. Por este motivo não é possível ensinar uma única perspectiva. É o resultado da construção pedagógica do Ensino Religioso.

Segundo a lei, o ensino religioso é parte integrante da formação básica do cidadão, assegurado o respeito à diversidade cultural e religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo. Diz ainda que o Ensino Religioso nas escolas deve integrar a formação básica da pessoa e, portanto, estar contido no currículo escolar, sendo reconhecido como área de conhecimento. Todo início de ano, no ato da matrícula, o aluno terá a oportunidade de optar ou não pela aula de Ensino Religioso. No caso de ser menor de idade, os pais serão chamados a fazer a opção.

Por conta da diversidade brasileira, os contextos escolares – sempre no plural devido à pluralidade de suas configurações, devem manter em tela a regionalidade histórica e cultural de cada sistema e escola. Nos 26 estados brasileiros, existem diferentes orientações sobre conteúdo e formação de professores, a fim de respeitar os diferentes contextos e, além disso, dar conta da formação desse cidadão considerando seu cotidiano e sua comunidade.

O documento Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Religioso (1996), produzido pelo FONAPER, foi oficiosamente acolhido como norteador para a disciplina e estruturado segundo as orientações propostas para todos os componentes das áreas do conhecimento a serem trabalhadas efetivamente no cotidiano da escola. A atual legislação (a saber o artigo 33 da LDB 9.394/96, alterado pela Lei 9.475/97) sobre educação alterou de fato o Ensino Religioso. Não se trata mais de apresentar religiões, mesmo que de forma compartilhada como no modelo inter-religional (interconfessional e inter-religioso), mas contribuir na formação

básica do cidadão, procurando assegurar o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, além de vedar qualquer forma de proselitismo.

No ensino religioso os conhecimentos de caráter antropológico e sociológico devem também ser trabalhados sistematicamente no espaço formal da escola e devem contribuir para o estudante recuperar as questões existenciais que impulsionaram o ser humano a se confrontar consigo mesmo, com o outro e com seu ambiente, favorecendo a sensibilização dos estudantes que compreendam e respeitem a pluralidade religiosa presente no país, contribuindo para a formação da identidade do povo brasileiro. Portanto, a disciplina objetiva valorizar a diversidade cultural brasileira e, conseqüentemente, o pluralismo religioso, de forma a facilitar o entendimento a respeito das diferentes formas que exprimem o transcendente, que compõem cenários de forma diferente no processo histórico da sociedade humana.

É fundamental compreender que mesmo existindo uma proposta nacional para o Ensino Religioso, como os Parâmetros Curriculares Nacionais, cada estado apresenta uma identidade, saber identificar essas diferenças pode garantir a compreensão de uma imensa diversidade nacional. Assim, o Ensino Religioso é uma disciplina em construção, para tal, identificar o seu objeto de estudo, o seu contexto no cenário do conhecimento é algo a ser amadurecido e articulado, assim deve haver uma postura de diálogo, um dos objetivos do Ensino Religioso,

Compreender o Brasil como um país cuja diversidade se reflete em diferentes modos de vida, e em especial nos aspectos religiosos. Portanto, ao perceber a diversidade religiosa no cenário religioso brasileiro, é possível ampliar a visão do Ensino Religioso que deve apresentar o posicionamento de olhar para o fenômeno, ou seja, considerar a dimensão fenomenológica da disciplina. No desenvolvimento da cidadania a religião colabora propiciando fenômenos religiosos de diferentes sociedades, que configuram diferentes e densas articulações, mudanças, combinações e interpretações.

Portanto, sendo o Brasil, país marcadamente plural e rico em diversidade, expressa também na esfera religiosa essas características e tal diversidade e pluralidade deve ser abordada pelo professor de ensino religioso no ambiente escolar, a fim de formar pessoas abertas à multiculturalidade, minimizando atitudes discriminatórias e preconceituosas a grupos mino-

ritários, o que inclui religiões minoritárias, e, sendo assim, a decisão do STF afronta a pluralidade, a diversidade religiosa, a dignidade da pessoa humana, a democracia, a cidadania e os próprios fundamentos da educação, sendo, portanto, eivada de inconstitucionalidade.

REFERÊNCIAS

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

Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-09/supremo-autoriza-ensino-religioso-confessional-nas-escolas-publicas>. Acesso em: 30 maio 2018.

DISSENHA, Isabel Cristina Piccinelli; JUNQUEIRA, Sérgio Rogério Azevedo. **Fundamentos do Ensino Religioso**. 1. ed. Curitiba: Iesde Brasil S/A, 2015.

RIBEIRO, Antônio Carlos. ‘**Sem Ônus para os Cofres Públicos**’ **O Estado sem Autoridade para Garantir a Laicidade no ER1**. Numen: revista de estudos e pesquisa da religião, Juiz de Fora, v. 17, n. 1, p. 69-87.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Tomemos a sério o princípio do Estado Laico**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1830, 5 jul 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11457>>. Acesso em: 30 maio 2018.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Laicidade Estatal tomada a sério**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1830, 5 jul 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11463>>. Acesso em: 30 maio 2018.

VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. *Supremo rasga Estado Laico ao permitir ensino de dogmas religiosos nas escolas públicas*. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/09/28/supremo-rasga-estado-laico-ao-permitir-ensino-de-dogmas-religiosos-nas-escolas-publicas/>. Acesso em: 30 maio 2018.

USO DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA

Luís Enrique Fernandes da Silva

Introdução

Este trabalho foi desenvolvido na Escola Estadual Cândido Portinari, situada no município de Santa Rita do Trivelato- MT, com turmas e professores do Ensino Médio Inovador. A elaboração e organização da pesquisa se deram de maneira descritiva e dissertativa, estabelece um diálogo entre textos e gráficos de diagnóstico, por meio da busca da compreensão, percebendo: as diferentes relações entre estratégias na resolução de problemas, onde a escola procurou justificar a necessidade e importância da temática elencada desta pesquisa, os quais irão instrumentalizar os professores da escola, a fim de desempenharem suas funções com competência, contribuindo assim, com a melhoria da aprendizagem dos alunos e com o ambiente escolar.

Objetivo

Desenvolver competências e habilidades, na proficiência da matemática, embasado nas avaliações externas, que darão suporte para a melhoria das práticas pedagógicas em sala de aula, no dia a dia, por meio das intervenções pedagógicas.

Materiais e Métodos

Avaliações externas: IDEB, ADEPE, AVALIA-MT, PROVA BRASIL, ENEM

1ª etapa: Coletar os dados das avaliações de proficiência em Matemática;

2ª etapa: Aplicação de Avaliação: Simulado usando os mesmos eixos do AVALIA-MT;

3ª etapa: Realização do diagnóstico;

4ª etapa: Elaboração da Proposta de Intervenção Pedagógica;

5ª etapa: Análise dos dados e Resultados obtidos;

Descrição do Plano de Intervenção: Detectar o problema, Tipo de intervenção, Objetivos, Ações previstas, Cronograma, Avaliação e Resultado.

Resultados e discussão

Através dos gráficos apresentados nos diagnósticos dos anos anteriores e a avaliação diagnóstica realizada no início do 2º bimestre de 2019, foi essencial para organização e elaboração de um plano estratégico com ações para atender os alunos que não atingiu o resultado esperado, notou-se que as defasagens mais acentuadas que dificultam a evolução da aprendizagem ocorrem nas operações básicas da matemática, além do raciocínio lógico. E a partir desses dados e das necessidades formativas dos professores foram escolhidas as temáticas a serem trabalhadas na Intervenção Pedagógica com metas e estratégias que buscam amenizar estas dificuldades e proporcionar aprendizagem significativa. A intervenção pedagógica foi realizada em forma de oficinas envolvendo a construção de jogos matemáticos, além de ser uma metodologia diferenciada, possui uma atratividade especial.

Conclusão

O diagnóstico nos mostra que a escola mantém uma média equilibrada na área sem alteração significativa, isso aponta para um grande desafio do trabalho com as diferentes propostas, que devem ser implementadas nos próximos meses/anos para focar resultados mais positivos. Embora

não tenha sido realizada uma avaliação formal com os alunos na intervenção, foi possível constatar, baseado em comentários e relatos dos estudantes, um traquejo ao lidar com o manuseio desses materiais pedagógicos.

Referências

BARROS FILHO, Clóvis de; POMPEU, Júlio. A filosofia explica as grandes questões da humanidade. Rio de Janeiro: Casa da Palavra; São Paulo: Casa do Saber, 2013.

_____. *Diretrizes Educacionais / MT – LOPEB*. LC; Nº 50 – 01/10/98, alterada pela LC Nº 104 – 22/01/02.

COIMBRA, C. C.; BOCCO, F.; NASCIMENTO, M. L. Subvertendo o conceito de adolescência. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, v. 57, n. 1, p. 2-11, 2005. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/arb/v57n1/v57n1a02.pdf>>. Acesso em 20 Mar. 2019.

FERREIRA, Sandra Patrícia Ataíde. DIAS, Maria da Graça Bompastor Borges. A escola e o ensino da leitura. *Psicol. estud.* [online]. 2002, vol.7, n.1, p. .39-49.

Freire, Paulo, 1921 –F934i A importância do ato de ler: em três artigos que se completam / Paulo Freire. –São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 4)

MEC. *A Dimensão Pedagógica dos Parâmetros em Ação* Elaboração. Gisele Ways Kop. Julho 2000.

LA ESENCIA DE HABITAR Y LA IMPORTANCIA DE LA ARQUITECTURA VERNÁCULA PARA UNA POLÍTICA URBANA SOSTENIBLE

Diogo Luiz Chagas Santos

Vivian Rodrigues Madeira da Costa

Las políticas públicas urbanísticas deben tener en cuenta aspectos quizá considerados más subjetivos, sobre el significado axiológico de las viviendas y de la esencia de habitar, a través del ciudadano y de sus necesidades naturales como punto de partida para la construcción del entorno urbano, justamente porque la ciudad debe de estar pensada a servicio del propio ser humano y del desarrollo de sus potencialidades.

Además, el plano urbano, incluyendo la construcción de viviendas sociales o no y el incentivo de determinados parámetros y características, debe llevar en consideración elementos autóctonos, los cuales reflejan la sabiduría popular y métodos verdaderamente sostenibles de uso de materiales y de técnicas que son adecuados a su entorno.

Para el ser humano su vivienda es el centro de su universo material particular, donde encuentra o debería encontrar paz y armonía. Es desde este espacio que el hombre se ubica y observa el exterior. No obstante, es importante mencionar que existen muchas formas de viviendas en el mundo, de tal forma que no solo se puede considerar como una vivienda una casa o un apartamento, sino también todo espacio que esté habitado por alguien sea individualmente o en conjunto, como por ejemplo una habitación alquilada, los cuarteles generales, los albergues de estudiantes, las celdas conventuales, etc.

La arquitectura de una vivienda, siendo el universo de sus habitantes, debe de ser adecuada a las necesidades de estos, abarcando las necesidades de bienestar y confort que sus usuarios deben sentir. Hoy en día es importante que el arquitecto, cuando proyecte una vivienda, se mantenga preocupado con la salud, la seguridad y la habitabilidad de las personas que serán los protagonistas de la creación, más o menos lo que ocurría antiguamente con la arquitectura popular, pero en un nivel más primitivo y menos tecnológico.

La arquitectura vernácula de cada región del mundo tenía sus particularidades y nada era proyectado sin que tuviese una explicación. La forma, los huecos y los materiales siempre estuvieron pensados para que funcionasen bien dependiendo del clima, la vegetación y el régimen de lluvias de determinada región. De tal forma, lo que se puede extraer de la arquitectura vernácula al redor del mundo es como hacer frente a las particularidades del local y por eso el aprendizaje sigue valiendo.

En el caso brasileño, por ejemplo, se puede observar una gran variación climática en cada estado y la existencia histórica de tipos y técnicas de construcción distintos, con uso de determinados materiales, de acuerdo con el clima y las características propias del lugar, por lo que el Estado debe volver la mirada para esta herencia de manera a estimularla y reconocerla como una manera de implementar la sostenibilidad y de respetar el propio ciudadano y la cultura popular.

De la misma manera, se puede observar en España una gran variedad de aspectos autóctonos, desde los materiales y técnicas utilizados en la región norte del país, hasta lo que se observa en el sur. Para esto, se hace menester profundizar el estudio en el ámbito del clima de la región en análisis, generando así, un documento que sea capaz de guiar y orientar a respeto de la aplicación de conceptos de arquitectura bioclimática, tomando como referencia la propia arquitectura vernácula de los respectivos entornos.

Por lo tanto, las políticas públicas y el planeamiento urbano no pueden inmiscuirse de considerar estos aspectos, a partir de una necesaria visión interdisciplinar, de manera que sean formuladas políticas urbanas verdaderamente sostenibles, mediante la valoración de la esencia axiológica del habitar y de la importancia de la arquitectura vernácula.

Bibliografía y Fuentes de Consulta

- Duran, S. C. (2010). *La Casa Ecológica*. Barcelona: Loft Publications.
- Garrido, L. d. (2014). *Arquitectura Bioclimática Extrema*. Barcelona: Instituto Monsa de Ediciones.
- Garrido, L. d. (2014). *Arquitectura Energía-Cero*. Barcelona: Instituto Monsa de Ediciones.
- Higueras, E. (2006). *Urbanismo Bioclimático*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Menéndez, H. G. (2006). *Principios y Estrategias del Diseño Bioclimático en la Arquitectura y el Urbanismo. Eficiencia Energética*. Madrid: Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España.
- Monsa. (2016). *The New Ecological Home. Materials for Bioclimatic Design*. Barcelona: Instituto Monsa de Ediciones.
- Neila, F. J. (2000). *Arquitectura Bioclimática en un entorno sostenible*. Madrid.
- Neila, F. J. (2015). *Miradas Bioclimáticas a la Arquitectura Popular del Mundo*. Madrid: García Maroto Editores.
- Neila, F. J. (2017). *Arquitectura vernácula más sostenible*. Madrid: García Maroto Editores.
- Péres, L. F. (2012). *Exteriores Ecológicos*. Barcelona: Promopress.
- Yeang, K. (1999). *Proyectar con la Naturaleza*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

A INTERPRETAÇÃO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E ECOTURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM VIVÊNCIA INDÍGENA.

Helena Stela Sampaio

A maioria das Unidades de Conservação criadas pelo Estado do Ceará guarda três características marcantes. São elas: i) instituição anterior à vigência do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei Federal nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000), ii) pertencimento da categoria ao grupo de uso sustentável e iii) localização no litoral do Estado.

Essas características exigem uma gestão consolidada na participação social, sobremaneira quando a vivência for de populações tradicionais indígenas pela permanência da tradição de conservação ambiental indicada nessa relação. Também porque as unidades de conservação criadas em anterioridade à vigência do SNUC devem ser revistas no todo ou em parte para adequação, o que ainda não foram. Também se considera o feito de boa parte delas ter sido criada para atender às diretrizes de financiamento externo do PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro.

As categorias do grupo de uso sustentável, em especial a Área de Proteção Ambiental – APA, que lidera o número de UCs do Ceará, são aquelas que se caracterizam e/ou permitem pelo/o maior número de atividades humanas (não importando se são tradicionais ou não) que devem ser regulamentadas para a proteção ambiental, é dizer, não há sistema rígido de proibição quando comparadas às unidades de conservação do grupo de proteção integral, que permitem apenas o uso indireto, em que a população pouco se manifesta no sentido de construir a proteção ambiental, senão deve respeitar os imperativos legais.

E por último, porque sendo a localização da maioria das UCs no litoral do Ceará remonta duas circunstâncias de cuidado, primeiro porque o litoral é uma paisagem de grande instabilidade pelo próprio efeito das intervenções marinhas no continente e vice-versa, segundo porque em termos populacionais é onde mais se concentra a população residente no Estado do Ceará, o que exige um olhar diferenciado nas propostas de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável com inclusão social, como no dever do Poder Público em incentivar o ecoturismo que possa ser implementado com base na interpretação ambiental.

Desta feita, é que a educação ambiental deve ser mais efetiva nas unidades de conservação que levam essas características, em especial quando a população residente é tradicional; atendendo às especificações da Política Nacional de Educação Ambiental (BRASIL, 1999) nesse aspecto quando objetiva o “fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade”.

Entende-se que a interpretação ambiental, como ferramenta de conhecimento dos recursos ambientais é fundamental para a efetividade da educação ambiental em unidades de conservação, mesmo no grupo de uso sustentável, em especial para o conhecimento e reconhecimento de práticas tradicionais indígenas de conservação e preservação dos bens ambientais; fortalecendo o incentivo do ecoturismo como política pública de proteção ambiental.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA, Lei Federal nº 9.795 de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

BRASIL, Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

ESTADO, POLÍTICAS E ENVELHECIMENTO HUMANO: PROTEÇÃO LEGAL EM FAVOR DAS PESSOAS DA TERCEIRA IDADE NA REPÚBLICA DA COSTA RICA

Roberth Steven Gutiérrez Murillo

INTRODUÇÃO

O envelhecimento eucarionte, processo natural do ser humano, tem se tornado foco de discussão atual para todos os países no mundo. Suas particularidades heterogêneas, nas mais diversas esferas, sejam: social, econômica, sanitária ou ambiental, vêm levantando interesse dos estudiosos da saúde pública e da gerontologia, na busca protecionista dos direitos do cidadão idoso e os deveres do estado com o segmento populacional envelhecido. As mudanças nos perfis demográficos dos países latino-americanos têm se caracterizado pelo fato delas serem do tipo irregular, ocorrendo de forma diferenciada em cada país, não obstante, trazendo quase os mesmos efeitos na base populacional da região: diminuição da taxa de natalidade sobre incremento considerável da expectativa de vida, sendo notoriamente maior para as mulheres, produzindo dessa forma que a pirâmide populacional sofra um efeito de inversão visual, refletindo, por sua vez, em mudanças e significações sociais dissemelhantes sobre o envelhecimento humano e a atuação estatal, perante dito fenômeno mundial.

No que concerne especificamente ao caso da República da Costa Rica (RCR), a regulamentação dos direitos da pessoa idoso, isto é, a nor-

mativa legal sobre envelhecimento oficializado pelo Estado, remete à data de 14 de novembro de 2001. A quase dezoito anos de ter sido sancionada a “*Ley Integral para la Persona Adulta Mayor*”, o estado costa-riquenho tem aceitado a tarefa e dever de proteger os direitos de seus cidadãos sênior, também chamados de “cidadãos de ouro” ou da “terceira idade”, por meio da validação intersetorial e interinstitucional da normativa orgânica especial. Diante de tais asseverações, este trabalho apresenta panorama legal protecionista das garantias e direitos das pessoas idosas, com validade no território costa-riquenho, por meio do estudo crítico-analítico dos artigos da referida lei e da política nacional de envelhecimento.

INFORMAÇÕES INICIAIS

A RCR é uma das nações com menor extensão territorial e demográfica da América Central. Encontra-se conformada por sete províncias, estendidas ao longo de 51.000km². O Espanhol é a língua oficial no território nacional, registrando-se a coexistência do inglês de origem jamaicana na região caribe, e algumas línguas originárias na região pacífica e caribenha. Dados atualizados do *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC*, para o ano de 2018 apontam uma população de 5.003.402, sendo 12.36% a representação da população idosa no país. As projeções para 2026 preveem uma população de 5.400.093 habitantes, representando um crescimento populacional de 8%, aproximadamente.

Avante ditas mudanças, de cunho sociodemográficas experimentadas no país, torna-se necessário definir de quê forma o Estado se posiciona perante a questão do envelhecimento populacional, na abordagem individual e coletiva do direito à saúde dos cidadãos da terceira idade e entender quais os mecanismos de institucionalização desses direitos adotados pela RCR.

PROTEÇÃO LEGAL DOS DIREITOS DO IDOSO NA RCR: LEI INTEGRAL DO IDOSO

As lutas sociais experimentadas desde a década dos 80s na RCR, gerando intervenções com efeitos paliativos sobre a estrutura legal interna do país na década dos 90s, especialmente no que diz respeito aos direi-

tos sociais orientados à proteção do bem-estar do idoso costa-riquenho, configuraram primeiro passo à proteção integral do direito à saúde e os benefícios especiais destinados para a promoção do envelhecimento ativo e saudável ao longo de todo o território.

Sancionada em 14 de novembro de 2001, a *Ley Integral para a Persona Adulta Mayor*, nº 7935, objetivou garantir às pessoas idosas iguais oportunidades e vida digna em todos os âmbitos (art 1, inc a); garantir a participação ativa do idoso na formulação e aplicação das políticas sobre envelhecimento (art 1, inc b); promover a permanência do idoso no núcleo familiar e na comunidade (art 1, inc c); impulsionar a atenção integral e interinstitucional dos idosos nas entidades públicas e privadas, visando o adequado funcionamento dos programas e serviços destinados à população envelhecida (art 1, inc d) e garantir a proteção e a seguridade social do idoso (art 1, inc f) (COSTA RICA, 2001).

No segundo artigo são apresentadas as definições iniciais contempladas na norma, sendo definido que idoso é aquele/aquela cidadão/cidadã que tenha alcançado os sessenta e cinco anos de idade. Percebe-se, nesse mesmo artigo, que a atenção integral contempla a “*satisfação das necessidades físicas, materiais, biológicas, emocionais, sociais, laborais, produtivas e espirituais do idoso*” e que a seguridade social é o “*conjunto de prestações sanitárias, sociais e econômicas que contribuem para a adoção de uma vida digna e plena para os idosos*” (COSTA RICA, 2001, art 2).

No segundo título, “direitos e benefícios”, estabelece-se que todo idoso é receptor do direito à melhor qualidade de vida possível, por meio da criação e execução de programas que venham promover: acesso à educação; participação em atividades do lazer, culturais e esportivas; moradia digna; acesso ao crédito financeiro; atenção hospitalar imediata; aposentadoria e previdência; assistência social; participação nos processos de desenvolvimento social do país; atenção diferenciada nas instituições públicas e privadas e participação social com grupos etários semelhantes (COSTA RICA, 2001, art 3, inc a – l). Já o direito ao emprego, com remuneração digna e justa é defendido pelo artigo quarto, especificando que o idoso tem direito ao goze dos mesmos benefícios laborais do que os outros trabalhadores, refutando toda forma de exploração física, mental ou econômica (COSTA RICA, 2001, art 4).

O idoso possui total direito de rejeitar qualquer tratamento que signifique na polimedicação ou polifarmácia, segundo sua vontade, fundado

no excesso de medicamentos e na rejeição do tratamento médico-experimental que possa, na hipótese, desencadear efeitos colaterais e/ou indesejados no perfil patológico do idoso. Nesse sentido, é direito do idoso receber toda informação clara e concisa com respeito ao seu estado de saúde e orientações sobre as intervenções medicamentosas e/ou terapêuticas (COSTA RICA, 2001, art 5). Ainda, reforçando o direito à integralidade do idoso, é determinada proteção da imagem, pensamento, autonomia, dignidade e valores do idoso (COSTA RICA, 2001, art 6 – 7).

O título terceiro, “deveres da sociedade” apresenta as normas gerais desta lei. Cabe ao Estado garantir as ótimas condições de saúde, nutrição, moradia, desenvolvimento integral e seguridade social para o idoso (COSTA RICA, 2001, art 12).

No que concerne explicitamente ao direito à saúde, são deveres do estado: a) promover atenção integral em saúde, por meio de programas nas esferas da prevenção; promoção, cura e reabilitação da saúde; b) a permanência das pessoas idosas no núcleo familiar e na comunidade; c) medidas de apoio para aqueles idosos com dependência funcional; d) o estabelecimento de serviços geriátricos em todos os hospitais nacionais públicos e a atenção gerontológica (COSTA RICA, 2001, art 17). O cumprimento desses deveres estatais ficará sobre responsabilidade do Ministério da Saúde (COSTA RICA, 2001, art 18). No mesmo grau legal, o idoso tem direito à educação em todos os níveis de escolaridade (art 19, art 23, art 24); aos programas culturais específicos da terceira idade (art 22); à moradia digna e seu financiamento quando necessário (art 26, art 27); à aposentadoria e à previdência (art 28, art 20); ao emprego digno e à igualdade de oportunidades laborais (art 31).

POLÍTICA NACIONAL DE ENVELHECIMENTO DA COSTA RICA

Como reforço às garantias legais contidas na lei nº 7935, a RCR terminou por elaborar e decretar, em 2011, a *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011 – 2021 – PNEV*, com vistas a encarar os retos de: 1) promover um envelhecimento saudável e uma vida satisfatória; 2) melhorar a qualidade de vida dos idosos; 3) superar às condições de exclusão social; 4) diminuir a fome e a pobreza da população envelhecida, com

vulnerabilidade social e 5) garantir a proteção e seguridade social dos idosos (COSTA RICA, 2011). Fundada sobre os pilares da universalidade; equidade; dignidade; solidariedade intergeracional; participação social e corresponsabilidade social, a PNEV 2011 – 2021, é composta por 5 linhas estratégicas, tais sejam:

1. *Proteção Social, Ingressos e Prevenção da Pobreza*: buscando, principalmente, atuar de forma integrada com redes de apoio social para o combate à pobreza e às injustiças sociais;

2. *Abandono, Abuso e Maus-tratos contra o Idoso*: visando a proteção integral do idoso e a punição de todos e quaisquer tipos de violência exercida sobre o idoso;

3. *Participação Social e Integração Intergeracional*: visando o fortalecimento dos espaços de integração social e a vinculação com a sociedade;

4. *Consolidação dos Direitos*: reforçando as obrigações do estado para alcançar a garantia e o pleno exercício dos direitos do idoso;

5. *Saúde Integral*: visando o fomento dos estilos de vida saudáveis e a mudança de hábitos para garantir a qualidade de vida em todas as etapas da vida humana.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

COSTA RICA. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC: Estimaciones y proyecciones de población 2011 – 2050. Disponível em: <<http://inec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>>

COSTA RICA. Ley Integral de la Persona Adulta Mayor N° 7935, 2001. Disponível em <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/cri/sp_cri-int-text-per-adul-may.pdf>

COSTA RICA. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor – CONAPAM. Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011 – 2021, San José, 2011. Disponível em: < https://fiapam.org/wp-content/uploads/2014/02/Prestaciones_PolNac_EnvVejez2011-2021.pdf>

TERAPIA ANTIRRETROVIRAL: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DA AIDS QUE DERAM CERTO EM ALAGOAS

Cecilio Argolo Junior

INTRODUÇÃO:

A tecnologia empregada na criação, composição e fabricação de novos fármacos antirretrovirais vem dando esperança aos soropositivos. Desde 2013, o Ministério da Saúde recomenda o uso contínuo, regular e vitalício dos antirretrovirais para todas as pessoas diagnosticadas com HIV/aids. Diretrizes e estratégias têm sido implementadas para o enfrentamento da epidemia. A ampliação do uso da Terapia Antirretroviral (TARV), desde então, vem salvando vidas, melhorando a saúde dos soropositivos e reduzindo o número de óbitos (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018). No Brasil, de 1980, primeiro caso de aids, a junho de 2018, foram registrados 926.742 casos de HIV/aids (BRASIL, BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO HIV/AIDS, 2018). Alagoas ocupa o terceiro lugar no Nordeste, contabilizando de 1986, primeira notificação realizada, a novembro de 2018, 9.797 casos, com 2.241 óbitos (ALAGOAS, ESTATÍSTICA DE HIV/AIDS, 2019). Este estudo objetiva mostrar a importância do uso da TARV como condição para evitar o adoecimento por infecções causadas pela aids. **MÉTODO:** Trata-se de uma pesquisa qualitativa, documental, descritiva e explicativa, construída a partir da escolha do tema, formulação do problema e apresentação dos objetivos, elementos

necessários para a catalogação e seleção das fontes, leitura e organização.

RESULTADOS E DISCUSSÃO: O primeiro medicamento utilizado para o tratamento da aids foi o AZT, eficiente, à época, e apropriado ao tratamento da aids (PINTO, 2011). Inicialmente, foi desenvolvido para o tratamento de câncer (NUNES JÚNIOR; CIOSAK, 2018). Seu alto custo dificultou o acesso aos soropositivos. Somente foi incluído na RENAME em 1992, passando a produzi-lo em 1993. Teve vida curta e vigorou até meados dos anos 90 (GALVÃO, 2002). Alagoas somente começou a ter a distribuição normalizada em 1995. Nesse período, Alagoas registrou um alto índice de mortalidade por infecções oportunistas ligadas à aids. No auge da infecção, outras drogas foram desenvolvidas e incluídas no protocolo de tratamento. Surgem as primeiras combinações de drogas utilizadas contra a epidemia. Tem início a prescrição de medicamentos múltiplos no tratamento. Em 1994, a terapia antirretroviral dupla passa a ser padrão no Brasil, constituída de um esquema terapêutico composto por duas drogas. Esse coquetel antirretroviral, nome dado à época, conseguia evitar a replicação do HIV e diminuir para níveis quase indetectáveis a quantidade de vírus no sangue (OLIVEIRA; LINS, 2003; ROSSI *et al.*, 2012). Essas novas drogas abriram o caminho para a aprovação de outros medicamentos. Novas drogas foram apresentadas e disponibilizadas para o combate da aids (NUNES JÚNIOR; CIOSAK, 2018). A potente combinação de antirretrovirais trouxe muitos benefícios, dentre os quais estão a redução de infecções oportunistas, a diminuição de internamentos e óbitos (FORESTO *et al.*, 2017). A prevenção e o controle dessa infecção tornaram-se prioridade para os governos municipal, estadual e federal. Planos estratégicos foram criados e apresentados (GRACILIANO *et al.*, 2015). Os protocolos internacionais de prevenção, tratamento e controle começaram a ser utilizados em todo o país. Em 1996, a TARV passa a ser gratuita e distribuída pelo SUS, em obediência à Constituição da República (1988), ao instituir a saúde como “direito de todos e dever do Estado”. Foi criada a lei 9.313/96 para regularizar a distribuição da TARV no país. Em dezembro de 2013, o SUS passa a indicar o tratamento antirretroviral a todas as pessoas diagnosticadas com HIV/aids no Brasil. Uma revolução epidemiológica já vista em todo o mundo, antecipando-se até mesmo à Organização Mundial de Saúde (OMS). Em 2016 conseguiu-se triplicar o número de pessoas em tratamento antirretroviral de 165 mil

(2005), para 483 (2016). O incentivo aos testes rápidos ocorrido a partir de 2015 permitiu a ampliação do diagnóstico e tratamento precoce, correspondendo a um aumento de 9% em relação a 2014. Desde então, a TARV, alinhada à política de controle da epidemia de aids pelo Ministério da Saúde, vem adotando medidas de prevenção, controle e tratamento eficazes ao combate da enfermidade no Brasil. A combinação de três potentes drogas antirretrovirais passou a ser a melhor composição para o tratamento da aids. Em Alagoas, de 2016 a 30 de setembro de 2019, segundo relatório consolidado da Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde, foram registrados 10.477 indivíduos em TARV. Estão nesse grupo pessoas com aids, gestantes, PEP, parturiente, recém-nascidos de mãe HIV e exposição sexual. O estado não enfrenta problemas com a distribuição da TARV, entretanto, ainda, há casos de desabastecimento de medicamentos contra as infecções oportunistas. Atualmente, o Ministério da Saúde indica 36 tipos de medicamentos destinados ao tratamento ambulatorial e profilaxia de infecções oportunistas. Ressalte-se que o plano de abastecimento desses medicamentos, obrigatoriamente, deve ser mantido pelo Estado. A aquisição desses fármacos é bipartite, União e Estados. Ressalta-se que a aquisição da TARV é realizada pelo Ministério da Saúde (BRASIL, **Portaria n. 3.276**, 2013). **CONSIDERAÇÕES FINAIS:** A aids no Brasil constitui-se um espaço de respostas frequentes e efetivas contra a epidemia. O tratamento se tornou um dos maiores aliados contra o adoecimento. A tentativa de controle se deu a partir de 1991 com a entrada do Brasil no programa de distribuição do AZT para pessoas soropositivas. Em 1996, a TARV passou a ser universal, igualitária e gratuita. Desde então, a política nacional de controle à epidemia vem garantindo à população soropositiva a oferta contínua, regular e vitalícia dos medicamentos antirretrovirais necessários à imunização do paciente, condição essa que vem se integralizando às diretrizes e estratégias de atenção básica à saúde desse grupo de pessoas, buscando articular a díade, prevenção e controle, ao tratamento clínico e farmacológico. O Brasil possui um dos melhores tratamentos contra a aids do mundo. Em Alagoas não existem problemas com a distribuição da TARV, entretanto, ainda, há necessidade de criação de outras políticas públicas voltadas à aquisição e distribuição de outros medicamentos necessários ao combate da infecção em pessoas que já desenvolveram a aids.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. **Estatística de HIV/aids**. Maceió: Secretaria Estadual de Saúde, SUVISA, GEDT, SINAN, TABWIN, SINANNET, 2019.
- BRASIL. Boletim Epidemiológico 2018. In: **Implantação do Plano Nacional pelo fim da tuberculose como problema de saúde pública no Brasil** – primeiros passos rumo a alcance das metas. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, v. 49, mar., 2018. Disponível em: <<http://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/marco/26/2018-009.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2019.
- BRASIL. **Lei n. 9.313**, de 13 de novembro de 1996. Dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do HIV e doentes de AIDS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9313.htm>. Acesso em: 2 out. 2019.
- BRASIL. **Portaria n. 3.276**, de 26 de dezembro de 2013. Regulamenta o incentivo financeiro de custeio às ações de vigilância, prevenção e controle das DST/AIDS e Hepatites Virais, previsto no art. 18, inciso II, da Portaria nº 1.378/GM/MS, de 9 de julho de 2013, com a definição de critérios gerais, regras de financiamento e monitoramento. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt3276_26_12_2013.html>. Acesso em: 2 out. 2019.
- FORESTO, J.S.; MELO, E.S.; COSTA, C.R.B.; ANTONINI, M.; GIR, E.; REIS, R.K. Adesão à terapêutica antirretroviral de pessoas vivendo com HIV/aids em um município do interior paulista. **Rev. Gaúcha Enferm.**, v. 38, n. 1, e63158, mar., 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rgenf/v38n1/0102-6933-rgenf-1983-144720170163158.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2019.
- GALVÃO, J. **1980-2001: uma cronologia da epidemia de HIV/AIDS no Brasil e no Mundo**. Rio de Janeiro: ABIA, 2002. **Coleção Políticas Públicas**, v.2. Disponível em: <http://www.abiaids.org.br/_img/media/colecao%20politicass%20publicas%20N2.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018. Acesso em: 2 out. 2019.

GRACILIANO, A.R.; MONTALVÃO, P.S.D.; SILVA, L.M. FRANÇA, C.M.J.F. Panorama epidemiológico da aids no Brasil. **RESU – Rev. Educ. em Saúde**, v. 4, n. 1, p. 8-15, 2015. Acesso em: 2 out. 2019.

NUNES JÚNIOR, S.S.N.; CIOSAK, S.I. Terapia antirretroviral para HIV/aids: o estado da arte. **Rev. Enferm. UFPE** *on line*, Recife, v. 12, n. 4, p. 1103-1104, abr., 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view-File/231267/28690>>. Acesso em: 2 out. 2019.

NUNES JÚNIOR, S.S.N.; CIOSAK, S.I. Terapia antirretroviral para HIV/aids: o estado da arte. **Rev. Enferm. UFPE** *on line*, Recife, v. 12, n. 4, p. 1103-1104, abr., 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view-File/231267/28690>>. Acesso em: 2 out. 2019.

OLIVEIRA, S.; LINS, D. Lipodistrofia relacionada à síndrome de imunodeficiência adquirida (AIDS). In: BANDEIRA, F.; MACEDO, G.; CALDAS, G.; GRIZ, L.; FARIA, M.S. (Orgs.). **Endocrinologia e diabetes**. Rio de Janeiro: Medsi, 2003. Disponível em: <<https://eventos.set.edu.br/index.php/CIAFIS/article/view/2718/1135>>. Acesso em: 2 out. 2019.

PINTO, C.I.S. **AZT** – molécula de morte e sobrevivência celular. Tese de doutorado, 57 fls. Coimbra: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, 2011. Disponível em: <<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/18173/1/AZT%20-%20M%C3%B3lec%20de%20Morte%20e%20Sobreviv%C3%A2ncia%20Celular.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2019.

ROSSI, S.M.G.; MALUF, E.C.P.; CARVALHO, D.C.; RIBEIRO, C.L.P.; BATTAGLIN, C.R.P. Impacto da terapia antirretroviral conforme diferentes consensos de tratamento da aids no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, v. 32, n. 2, p. 117-123, 2012. Disponível em: <<https://scielosp.org/pdf/rpsp/2012.v32n2/117-123/pt>>. Acesso em: 2 out. 2019.

UNAIDS-BRASIL. **Estatísticas globais sobre HIV** (2017). Disponível em: <<https://unaids.org.br/estatisticas/>>. Acesso em: 2 out. 2019.

O ATENDIMENTO AOS PACIENTES ONCOLÓGICOS À LUZ DA BIOÉTICA: UM PANORAMA DA POLÍTICA NACIONAL PARA A PREVENÇÃO E CONTROLE DO CÂNCER

Itanaina Lemos Rechmann

RESUMO

Nas unidades de saúde, inclusive particulares conveniadas ao Sistema Único de Saúde, deve ser conferido atendimento multiprofissional ao paciente oncológico, considerando não apenas o câncer como um problema de saúde pública, como o fato desses pacientes demandarem um cuidado integral, em observância às diretrizes da Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer. Considerando a relevância do atendimento multiprofissional aos pacientes oncológicos, segundo as diretrizes da citada Política, na perspectiva do cuidado integral, discutir-se-á a vulnerabilidade desses pacientes acerca dos serviços e procedimentos de atenção especializada que necessitam, posto tratar-se, em geral, de aportes tecnológicos avançados cujo alto custo costuma estar associado, bem como a necessidade de profissionais ainda mais especializados para o próprio manejo da tecnologia à disposição.

Palavras-chave: SUS; Paciente oncológico; Cuidado integral; Vulnerabilidade.

METODOLOGIA

A presente pesquisa científica possui natureza aplicada, visando à melhoria do atendimento aos pacientes oncológicos em unidades de saúde particulares conveniadas ao Sistema Único de Saúde, segundo a abordagem qualitativa a ser empregada, a partir de referenciais teóricos emanados da Bioética.

Para tanto, serão coletadas informações a partir de textos, livros, artigos e demais materiais de caráter científico, juntamente com a análise de documentos, em especial portarias do Ministério da Saúde e outras normativas, a fim de reforçar a necessidade de atendimento multiprofissional ao paciente oncológico, à luz do cuidado integral, bem como permitir a verificação da efetividade da Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer.

INTRODUÇÃO

A rede de assistência ao paciente oncológico é uma das áreas da alta complexidade do Sistema Único de Saúde (SUS), a qual requer profissionais especializados e capacitados, com elevado conhecimento técnico para o manejo das altas tecnologias, o que, todavia, acaba distanciando os atores na relação médico-paciente, criando entre eles um abismo informacional, o qual deve ser combatido a fim de viabilizar a própria eficácia da terapêutica, a partir da receptividade do paciente às prescrições médicas (MEIRA, 2004, p. 250).

Associada ao nível de alta complexidade no SUS, a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer, instituída pela Portaria n.º 874, de 16 de maio de 2013, é inserida na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas e tem como objetivo reduzir a mortalidade e a incapacidade causadas pelo câncer, a partir, inclusive, da disponibilização de assistência terapêutica e de tecnologias voltadas à promoção da saúde, à prevenção, detecção precoce, tratamento oportuno e cuidados paliativos (arts. 1º e 2º).

Em que pese os sistemas de saúde busquem proporcionar qualidade de vida aos enfermos, os entraves para o acesso qualificado à saúde pública são ainda mais perceptíveis quando o usuário do SUS necessita de serviços

e ações de alta complexidade, uma vez que estes envolvem alta tecnologia e alto custo, tal como ocorre em relação à rede de assistência ao paciente oncológico, onde os procedimentos, a exemplo da quimioterapia e da radioterapia, são disponibilizados em menor escala e com impacto financeiro elevado (COSTA; PANOZZO, 2016, p. 8-9).

Ao reconhecer o câncer como uma doença crônica prevenível, em relação à qual deve ser ofertado cuidado integral, inclui-se neste a incorporação e a utilização de tecnologias, as quais exigem formação continuada de profissionais especializados que atuarão segundo o princípio do cuidado integral (art. 5º, I, II e V).

O atendimento multiprofissional é uma das diretrizes referentes ao diagnóstico, ao tratamento e ao cuidado integral, e obriga a oferta de cuidado ao usuário do SUS com câncer compatível ao nível de evolução da sua doença, garantindo-se, ainda, a realização de tratamentos em casos raros ou muitos raros que requeriam nível ainda maior de especialização e/ou de porte tecnológico (art. 14, II e III).

Não obstante o direito dos usuários ao atendimento qualificado, os pacientes queixam-se da desqualificação e do desinteresse dos profissionais associada à falta de informação e à depreciação do SUS (BACKES *et al.*, 2009, p. 906-908).

A ausência de fruição desse e de outros direitos, inclusive com repercussões econômicas, decorre às vezes da falta de conhecimento, pelo paciente, da existência do próprio direito ou da falta de informação para lidar com aspectos burocráticos-administrativos, de modo que nos cuidados em saúde a vulnerabilidade do usuário do SUS, para além do estar doente representa a fragilidade daquele na efetivação de seus direitos e necessidades fundamentais, carecendo de suporte dos profissionais e gestores de saúde para a promoção da qualidade de vida (CINI; ROSANELI; SGANZERLA, 2017, p. 8-9)

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os usuários do Sistema Único de Saúde encontram-se em posição de vulnerabilidade, sobretudo nas demandas relacionadas à área de atenção especializada, porquanto estas envolvem altas tecnologias, mas, também, altos custos, de modo que os cuidados de alta complexidade nem sempre

são ofertados a todos os cidadãos, haja vista, ainda, a oferta hierarquizada e regionalizada daqueles.

A atenção especializada envolve diversas “redes”, dentre as quais a assistência ao paciente oncológico, este inserido no grupo populacional que demanda cuidados diferenciados e mais intensos do que aqueles que procuram o nível primário de atenção à saúde, de baixa e média complexidade.

Não bastasse a carga negativa e o fundado temor que o câncer causa às pessoas, os pacientes oncológicos, já vulneráveis pelo só fato do diagnóstico, enfrentam série de procedimentos de alta complexidade, com impacto financeiro alto, como é o caso da radioterapia.

Embora algumas unidades de saúde apliquem determinados questionários de qualidade de vida, a fim de conhecer elementos subjetivos do paciente oncológico, para além das informações de quadro clínico contidas no prontuário médico, vê-se que ao longo do tratamento radioterápico, por exemplo, por vezes fatores emocionais, sociais, culturais enfim, atributos pessoais do paciente, inclusive sua carga valorativa, ficam em segundo plano do atendimento, não havendo acompanhamento de equipe técnica multiprofissional, não obstante haja relatos de dor e de distúrbios emocionais, associados à doença ou mesmo ao tratamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A observância do princípio do cuidado integral ao paciente oncológico implica reconhecer a existência de ações e serviços de saúde que contemplem a promoção, a prevenção, a detecção precoce, o tratamento e os cuidados paliativos, bem como cobertura assistencial quimioterápica, cirúrgica e radioterápica.

Outrossim, é necessário atendimento multiprofissional ao longo de todo o cuidado, bem como a existência de profissionais altamente capacitados, que saibam operar avançadas tecnologias em saúde, o que, via de consequência, caba onerando ainda mais o Sistema Único de Saúde.

Deve-se reconhecer que o usuário do SUS com câncer já se encontra, pelo só fato do diagnóstico, em posição vulnerabilidade, podendo, ainda,

apresentar outras doenças correlatas, sobretudo as de cunho psíquico, de modo que não pode ter sua vulnerabilidade acentuada por força de questões orçamentárias públicas, sendo ilegítimo suscitar a teoria dos “cofres cheios” para supostamente justificar a ausência de prestação do direito social à saúde, sob pena, inclusive, de estar-se negando efetividade à Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer.

REFERÊNCIAS

- BACKES, Dirce Stein. *et al.* O que os usuários pensam e falam do Sistema Único de Saúde? Uma análise dos significados à luz da carta dos direitos dos usuários. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14(3):903-910, 2009.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n.º 874, de 16 de maio de 2013.** Institui a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0874_16_05_2013.html>. Acesso em: 23 set. 2019.
- CINI, Ricardo de Amorim; ROSANELI, Caroline Filla; SGANZERLA, Anor. Categorização dos sujeitos em condição de vulnerabilidade: uma revisão na perspectiva bioética. **Revista Iberoamericana de Bioética**, 2017, nº 05, p. 01-16. ISSN 2529-9573.
- COSTA, Paula Rita Baptista; PANOZZO, Vanessa Maria. Assistência à saúde nos serviços de alta complexidade no Brasil: uma experiência de trabalho do assistente social. **Revista Ampliar**, Gravataí, Universidade Luterana do Brasil. v. 3, n. 3, 2016. ISSN: 2358-9094.
- MEIRA, Affonso Renato. Bioética e vulnerabilidade: o médico e o paciente. **Revista da Associação Médica Brasileira**, 2004; 50(3): 249-251.

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO DE PROFISSIONAIS DA ATENÇÃO BÁSICA: A URGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SAÚDE DOS/AS TRABALHADORES/AS

Thays Peres Brandão

Ailton de Souza Aragão

Introdução

As Políticas Públicas se constituem por conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelas três esferas de governo e afetam os cidadãos de modo diverso, considerando a escolaridade, sexo, cor ou mesmo a religião. Assim, desenvolver de maneira articulada a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora (PNSTT) é garantir que o trabalho, um direito humano fundamental e base da organização social, seja realizado em condições que contribuam para a melhoria da Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), pois este engloba as muitas instâncias da vida, uma vez que o trabalho é um fator determinante na saúde dos indivíduos (VIANA, 2018; AQUINO, 2016; BRASIL, 2015).

Os profissionais da Atenção Básica (AB) prestam um serviço de baixa densidade tecnológica e de relações complexas, pois requerem uma conexão com o usuário, sua família e o ambiente social ao qual estão inseridos. Nesse sentido, a depender da precarização das condições de trabalho na AB a QVT desses trabalhadores pode redundar em adoecimento, o que afetará todo o contexto da vida humana. Haja vista que compreendemos a

QVT como um fenômeno com bases políticas, sociais e econômicas que impactam e influenciam a vida e a saúde dos trabalhadores.

A relevância de estudos da QVT dos profissionais da AB reside na compreensão ampliada do processo saúde-doença de uma população adstrita. Ou seja, o desempenho das atribuições de promoção da saúde depende do sucesso das políticas de saúde do trabalhador (ARAÚJO, QUENTAL, MEDEIROS, 2016).

Objetivos

O estudo tem objetivado compreender os elementos constitutivos da QVT na percepção dos profissionais da ABS de um município do Triângulo Mineiro e assim associá-los com a efetivação do cumprimento dos objetivos da PNSTT, que se constituem, dentre outros, na garantia da integralidade na atenção à saúde do trabalhador.

Material e Métodos

Pesquisa em andamento, quantitativa/qualitativa, descritiva, bibliográfica e de campo. A pesquisa quantitativa enfatiza os atributos mensuráveis da experiência humana e as regras da lógica. A qualitativa, para compreender o contexto total, salienta os aspectos holísticos, humanos e individuais da experiência humana (POLIT, BECK, HUNGLER, 2004).

Será aplicado um questionário de avaliação da QVT do tipo TQWL-42 associado ao Grupo Focal (GF). Um primeiro GF terá como disparador os resultados obtidos com o TQWL-42; e um segundo GF no qual as esferas biológicas/fisiológicas, psicológica/comportamental, sociológica/relacional e econômica/política serão adotados como categoriais para discussão. Ambas as sessões serão áudio-gravadas e transcritas na íntegra pela pesquisadora logo após seu término.

Assim, objetivamos identificar as percepções, sentimentos, atitudes e ideias dos participantes acerca das esferas componentes da QVT. Essa coleta de dados iniciará após a aprovação do Comitê de Ética, bem como da respectiva assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

A pesquisa ocorrerá em uma UBS de uma cidade do Triângulo Mineiro, que apresenta uma equipe multiprofissional, constituída por

58 funcionários, sendo então a amostragem calculada em 23 indivíduos (39,6%).

Os dados quantitativos serão inseridos em uma planilha do software Microsoft *Office Excel*® 2013, tratados e analisados por meio do software *Bioestat 5.3*. A análise dos discursos dos GFs serão submetidos à análise de conteúdo temática, às quais terão as próprias esferas do TQWL-42 como forma de apreender as influências, as motivações e os valores dos sujeitos quanto à QVT e assim associá-las aos

Resultados Esperados e Discussão

Conforme Bracarense et al. (2015), Ferigollo, Fedosse, Santos Filha, (2016) nos quadros de trabalhadores da ABS há uma população predominantemente do sexo feminino, com faixa etária entre 30 e 60 anos. Essa tendência à feminização do trabalho na área da saúde fora indicada devido ao aumento da escolaridade, instrução e redução da taxa de fecundidade desse gênero. Atualmente, as bruscas mudanças econômicas proporcionam um mercado de trabalho amplo e aberto para as mulheres, embora nem sempre valorado. Cenário também esperado para a presente pesquisa em Minas Gerais.

Ainda no campo das pesquisas sobre o tema, entre as esferas do TQWL-42 há uma tendência à obtenção de menores *scores* na esfera ambiental/organizacional, algo em torno de 60 (BARBOSA, et al., 2016). Esse aspecto denota uma compreensão cartesiana de trabalho, com estrutura hierarquizada; que aponta a fragilidade dos usuários do sistema, insatisfação salarial e trabalho desgastante. Essas variáveis impactam na QVT.

Os GFs objetivam apreender as percepções das esferas do TQWL-42, com isso, cotejar as respostas apresentadas em ambos os instrumentos e analisar as similitudes e divergências entre os dados. Essa estratégia prima pelo confronto entre duas estratégias de pesquisa como forma de apreensão das experiências ao nível das representações sociais (NOGUEIRA, 2017).

Conclusão

Os resultados obtidos e a experiência na ABS poderão apontar para uma avaliação, por parte da gestão da Saúde Pública nos municípios,

acerca das condições de saúde dos/das trabalhadores/as e como estas afetam a QVT. Ao mesmo tempo, promover a valorização e o reconhecimento dos profissionais, amenizando o sofrimento no trabalho. Assim como propor estratégias que constituam as Políticas Públicas de Saúde do Trabalhador, complementado a PNSTT com o intuito de garantir a integralidade da Saúde do Trabalhador e consequentemente melhorar a QVT.

Referencias

- AQUINO, R.L. **Impacto do trabalho noturno na qualidade de vida do profissional de enfermagem do gênero masculino**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.
- ARAÚJO, M. P. S.; QUENTAL, L. L. C; MEDEIROS, S. M. Condições laborais: sentimentos da equipe e precarização do trabalho em enfermagem. **Revista de enfermagem UFPE**, Recife, v. 10, n. 8, p. 2906-2914, 2016. Disponível em: encurtador.com.br/hko46. Acesso em: 3 abr. 2019.
- BRACARENSE, C. F., et al. Qualidade de vida no trabalho: discurso dos profissionais da Estratégia Saúde da Família. **Escola Anna Nery**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 542-548, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ean/v19n4/1414-8145-ean-19-04-0542.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.
- BARBOSA, M. L. Qualidade de Vida dos trabalhadores da Saúde no sistema prisional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.23, n.4, 2018.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Políticas Públicas e Modelos de Atenção e Gestão à Saúde. **Fundação Oswaldo Cruz**, Rio de Janeiro, 2015.
- FERIGOLLO, J.P; FEDOSSE, E.; SANTOS FILHA, V.A.V. Qualidade de Vida de profissionais da saúde pública. Cadernos Brasileiros de Terapia ocupacional. São Carlos, 2016.

NOGUEIRA, R. P. **Qualidade de vida de profissionais de enfermagem que atuam em uma unidade de pronto socorro de um hospital público de grande porte.** 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: encurtador.com.br/irFZ4. Acesso em: 4 abr. 2019.

VIANA, A.V. **Representação social da qualidade de vida no trabalho dos profissionais de enfermagem de um hospital universitário.** Dissertação (Mestrado) – Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia. 2018.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS ESPECIFICIDADES

Felipe Dutra Asensi, Marcelo Pereira de Almeida,
Vanessa Velasco H. B. Reis, Vania Siciliano Aieta
(org.)

Tipografias utilizadas:
Família Museo Sans (títulos e subtítulos)
Bergamo Std (corpo de texto)

Papel: Offset 75 g/m2
Impresso na gráfica Trio Studio
Dezembro de 2019